Comte Rostworowski
affectueux hommage

# LE DROIT DES GENS

ET

LES RAPPORTS DES

# GRANDES PUISSANCES

AVEC LES AUTRES ÉTATS

AVANT LE PACTE DE LA

SOCIÉTÉ DES NATIONS

Ce volume a été déposé au ministère de l'Intérieur en 1921.

## OUVRAGES DU MÊME AUTEUR

**Les Tarifs douaniers et les traités de commerce** (en collaboration avec Th. FUNCK-BRENTANO), un volume in-8°, Arthur ROUSSEAU, 1896.

**Le Droit de la guerre maritime d'après les doctrines anglaises contemporaines,** un volume in-8°, PEDONE, 1898.

*(Ouvrage couronné par l'Académie des Sciences morales et politiques. Prix Le Dissez de Penanrun, 1899.)*

**Le Principe d'équilibre et le concert européen,** un volume in-8°, PERRIN, 1909.

*(Ouvrage récompensé par l'Académie des Sciences morales et politiques sur la fondation Drouyn de Lhuys, 1910.)*

**Le Droit de la guerre maritime d'après les conférences de la Haye et de Londres,** un volume in-8°, PEDONE, 1911.

**Le Ministère de Talleyrand en 1814,** deux volumes in-8°, publiés pour la Société d'Histoire diplomatique. Paris, PLON-NOURRIT et C^ie^, 1919-1920.

**Le Droit des gens et les rapports des grandes Puissances avec les autres États avant le pacte de la Société des nations,** un volume in-8°, PLON-NOURRIT et C^ie^, 1921.

PARIS. — TYPOGRAPHIE PLON-NOURRIT ET C^ie^, 8, RUE GARANCIÈRE. — 25754.

Rostworowski

CHARLES DUPUIS
PROFESSEUR A L'ÉCOLE DES SCIENCES POLITIQUES

# LE DROIT DES GENS
ET
# LES RAPPORTS DES
# GRANDES PUISSANCES
## AVEC LES AUTRES ÉTATS
AVANT LE PACTE DE LA
## SOCIÉTÉ DES NATIONS



Wydz. Bibl. Prawnicza
1806147559

PARIS
LIBRAIRIE PLON
PLON-NOURRIT ET Cie, IMPRIMEURS-ÉDITEURS
8, RUE GARANCIÈRE — 6e

*Tous droits réservés*

Copyright 1921 by Plon-Nourrit et Cie.

Droits de reproduction et de traduction réservés pour tous pays.

Rostworowski

# PRÉFACE

Ce livre a été écrit, pendant la guerre, à l'instigation du Comité Nobel du Parlement norvégien. Il devait avoir pour titre : « Des rapports des grandes Puissances avec les autres États. » Commencé en 1917, il n'a pu être terminé qu'en août 1918. Par suite de circonstances indépendantes de ma volonté et par un effet et un contre-coup inattendus des difficultés que la guerre sous-marine apportait aux communications entre la France et la Norvège, mon texte, expédié de Paris en octobre 1918, n'est parvenu au Comité Nobel du Parlement norvégien que six mois après l'armistice, en mai 1919.

Le Comité Nobel s'est avisé — un peu tardivement à mon gré — que le pacte de la Société des Nations avait tellement modifié les données du problème des rapports entre les grandes Puissances et les autres États qu'il lui paraissait inopportun de publier une œuvre dans laquelle il avait été impossible de faire état des modifications survenues. Informé par lettre du 20 mai 1920 de la décision du Comité Nobel, je demeure convaincu que, si le Comité Nobel est évidemment seul juge de l'opportunité de ses publications, le pacte de la Société des Nations, loin d'enlever tout intérêt à une étude achevée avant l'élaboration de ce pacte, en a peut-être accru la portée.

Fidèle à la méthode qui caractérise l'enseignement de l'École libre des sciences politiques, c'est à l'histoire, à l'observation des faits, à l'étude des ressorts permanents de la

politique et des facteurs habituels de l'élaboration du droit positif que j'ai cru devoir demander les éléments de conclusions tendant à rendre plus équitables et plus sûres les relations entre les grandes Puissances et les autres États.

Les auteurs du pacte de la Société des Nations ne semblent pas avoir eu un souci exagéré — ni même suffisant — des leçons de l'histoire ; ils n'ont pu abolir ces leçons ; il peut être bon de les rappeler. L'autorité du pacte n'eût rien perdu et eût, sans doute, gagné à tenir compte des expériences du passé. Le jour, prochain peut-être, où les déceptions et les désillusions auront souligné les erreurs du pacte, c'est aux enseignements de l'histoire qu'il conviendra de demander des remèdes et une orientation nouvelle pour l'avenir. Il ne me paraît donc pas inutile de publier le bilan de ces enseignements. Pour mieux marquer le sens exact de ce bilan, pour prévenir en même temps le reproche de ne point donner le dernier état — l'état présent et quelque peu précaire et incertain — des rapports des grandes Puissances avec les autres États, il convient et il suffit, sans doute, de modifier le titre primitif de l'ouvrage, de l'élargir à certains égards, de le restreindre à d'autres égards afin de mieux préciser et de mieux exprimer, à tous points de vue, le contenu, le but et la portée de ce livre. De là le nouveau titre : *le Droit des gens et les relations entre les grandes Puissances et les autres États avant le pacte de la Société des Nations*.

Le pacte de la Société des Nations ne repose point sur les mêmes fondements que les conclusions formulées dans le dernier chapitre du présent livre, ou du moins il ne leur attribue pas la même portée et la même valeur.

Je suis fermement convaincu que toute amélioration des relations entre les grandes Puissances et les autres États — et d'une manière plus générale entre tous les États — suppose trois conditions ou trois réformes : l'une, d'ordre intellectuel : la revision de la notion de souveraineté, l'abandon de la notion absolutiste de la souveraineté, qui a exercé

de si grands ravages à la fois dans l'ordre interne et dans l'ordre international et qui, en dépit d'apparences trompeuses, n'a pas disparu de l'ordre interne par cela seul que la souveraineté du peuple a remplacé la souveraineté du prince; la seconde, d'ordre, en quelque sorte, matériel : une organisation internationale, en vue de remédier à l'anarchie des souverainetés, organisation assez souple et assez modeste pour ne pas heurter les susceptibilités — toujours fort ombrageuses — des États, sur le chapitre de leur indépendance; la troisième, d'ordre moral : la substitution de l'esprit international à l'esprit d'égoïsme national exclusif qui, trop souvent, a été et est encore considéré comme le principe le plus essentiel de la politique. De ces trois conditions ou réformes, l'importance et la valeur sont inégales. Les deux premières ne sauraient être efficaces sans la troisième à laquelle elles ne sauraient suppléer tandis que l'esprit international pourrait suffire, s'il était assez développé, même au défaut de tout abandon explicite de la notion absolutiste de la souveraineté et à l'absence de toute organisation internationale.

Le pacte de la Société des Nations ne s'est ouvertement occupé et préoccupé que d'organisation internationale; il n'a manifestement constitué qu'un mécanisme. Implicitement toutefois, il a ouvert de fortes brèches dans la notion absolutiste de la souveraineté; car il implique et il exige abandon du droit illimité de guerre qui était considéré comme un attribut naturel et même essentiel de la souveraineté. Implicitement, il suppose l'esprit international, au moins à un certain degré et dans une certaine mesure. Mais, par la prédominance apparente qu'il donne au mécanisme, il incite peut-être à perdre de vue les conditions les plus nécessaires pour que ce mécanisme ne se révèle pas impuissant et même, à certains égards, dangereux. Son annexe, l'organisation internationale du travail ne laisse pas d'ouvrir, dans la souveraineté des États, des brèches excessives : par la constitution d'autorités internationales du travail, indépendantes, à certains égards, dans leur

origine et dans leur action, du contrôle des États, elle risque, sous prétexte d'ordre et de paix sociale, d'introduire quelque anarchie fâcheuse et quelques conflits graves entre les États théoriquement souverains et maîtres chez eux et l'organisation permanente du travail, pratiquement à demi émancipée et manifestant déjà, par certains de ses membres, la prétention de s'élever au-dessus des États subordonnés à son activité envahissante.

Si le pacte de la Société des Nations suppose l'esprit international, s'il le suppose même, en certaines occasions, à un degré qui dépasse de beaucoup la mesure dans laquelle les États — pour la plupart, si ce n'est tous — sont actuellement préparés à le comprendre et à le pratiquer, il n'apparaît nullement qu'il ait la vertu d'inspirer ni de développer cet esprit. Il est pénible d'avoir à constater que, depuis la promulgation du pacte de la Société des Nations, l'esprit international, loin d'apparaître en progrès, apparaît en recul. Et peut-être faut-il compter, parmi les causes de ce recul, le fait que, d'une part, le mécanisme du pacte voile la nécessité de l'esprit international pour maintenir l'ordre et la paix entre États, tandis que, d'autre part, ce mécanisme, pour affirmer sa propre efficacité, exige des États une somme de sacrifices auxquels ni les peuples ni les gouvernements ne sont enclins à consentir.

Le Sénat américain a nettement manifesté qu'il n'entend point mettre la puissance des États-Unis à la discrétion de tout État, petit ou grand, qui se dirait, à tort ou à raison, menacé dans son intégrité territoriale ou dans son indépendance politique. Il n'a fait ainsi que se conformer à ses traditions, aux traditions de la politique américaine. Loin de mériter le blâme pour avoir refusé de risquer à l'avance, sans limites et sans connaissance de cause, les richesses et les vies américaines dans des engagements dont il est impossible de prévoir les conséquences et de mesurer les effets, le Sénat américain mérite d'être loué pour avoir affirmé qu'il vaut

mieux ne pas s'engager que de s'engager aveuglément, qu'il vaut mieux ne pas s'obliger que de s'exposer à ne pas exécuter ses obligations, qu'il vaut mieux ne pas contracter que de souscrire à des formules fallacieuses. Les formules du pacte, concernant la garantie réciproque de l'intégrité territoriale et de l'indépendance politique des États membres de la Société, ne laissent pas d'être fallacieuses. Si les termes de l'article 10 du pacte semblent assurer cette garantie sans réserves ni conditions, les articles 16 et 17 semblent laisser aux États membres de la Société toute latitude d'action ou d'inaction militaire, au cas où leur concours armé deviendrait nécessaire. Et des États, qui n'ont pas hésité à ratifier le pacte, ont déjà témoigné de leur volonté d'interpréter ledit pacte de manière à limiter leurs responsabilités et à restreindre leurs obligations. Lorsque la Perse a fait appel, en 1920, à la Société des Nations, pour être garantie contre l'invasion des Moscovites, le Conseil de ladite Société s'est borné à féliciter le gouvernement du shah d'avoir engagé des négociations avec les bolcheviks, à l'inviter à poursuivre ces négociations pour obtenir l'évacuation du territoire persan; il n'a pris aucune décision contre les agresseurs. Lorsque la Pologne a été envahie à son tour, M. Lloyd George a déclaré inutile de saisir le Conseil de la Société des Nations, par la raison que les décisions n'y pourraient être prises qu'à l'unanimité et que l'unanimité n'existait pas entre les grandes Puissances, membres de la Société, sur la politique à suivre à l'égard de la Pologne d'une part, du gouvernement des soviets d'autre part. Le chef du gouvernement britannique interprétait donc le pacte en ce sens que l'obligation de garantie ne vaut qu'autant qu'aucune des grandes Puissances ou des autres États représentés au Conseil de la Société des Nations n'entend se dérober à cette obligation.

C'est assurément une garantie fort précaire et fort aléatoire que celle qui s'évanouit et qui se rompt, à l'égard de tous les garants, par la défaillance d'un seul d'entre eux.

Si, d'autre part, l'esprit international a été trop faible, parmi les Puissances victorieuses, pour défendre, contre l'invasion et la menace de destruction, un État dont la renaissance a été, à bon droit, regardée comme une condition essentielle de la sauvegarde de la paix, — ou de la portion de paix rétablie, — cet esprit n'a pas été assez fort pour déterminer, parmi ces Puissances, le sacrifice de mesures d'ordre économique, inspirées par l'égoïsme national, même lorsque ces mesures sont de nature à compromettre le relèvement d'États alliés ou associés; il n'a pas été assez fort pour assurer, à l'encontre des suggestions exclusives de l'intérêt national étroitement entendu, la fermeté de l'union entre États vainqueurs, pourtant encore soumis à la dure nécessité de la vigilance, s'ils veulent se prémunir contre les retours offensifs des États qui ne veulent point plier la « volonté de puissance » devant la « volonté de justice ».

La Ligue des Nations eût été plus efficace et plus bienfaisante si, moins ambitieuse en apparence, elle se fût bornée à faire la paix, et à assurer le maintien de cette paix par l'exécution des traités qui l'auraient établie. Le souvenir des périls subis et surmontés au prix d'énormes sacrifices, la vision nette de la nécessité d'une commune et constante attention pour prévenir le retour de ces périls, auraient été les facteurs les plus sûrs et les ferments les plus actifs de l'esprit international parmi les Puissances victorieuses. Le sentiment persistant d'un intérêt commun et pressant n'aurait pu que fortifier et rendre plus efficace, chez elles, le désir de la paix et de la justice dans les relations internationales. Les bienfaits d'une expérience, limitée d'abord à un but précis et à un objet compris de tous, auraient été les instruments de propagande les plus efficaces pour la diffusion de l'esprit international et pour l'extension ultérieure de la Ligue.

Peut-être le droit des gens et les relations entre les grandes Puissances et les autres États depuis le pacte de la Société des Nations feront-ils dans l'avenir l'objet de nouvelles

études. Les auteurs de ces études auront, sans doute, à constater, si la Société des Nations réussit, que ses succès seront dus à un développement de l'esprit international que des débuts fâcheux ne semblent guère promettre ; si elle échoue, que son échec sera l'effet de l'impuissance d'un mécanisme privé, par l'absence ou l'insuffisance de l'esprit international, du moteur indispensable à son bon fonctionnement. C'est pourquoi je suis convaincu que les conclusions du présent livre n'ont rien perdu de leurs raisons d'être depuis que le pacte de la Société a modifié sur le papier — et beaucoup plus en apparence qu'en réalité — les données du problème des relations entre les grandes Puissances et les autres États.

Octobre 1920.

# DES RAPPORTS ENTRE LES GRANDES PUISSANCES ET LES AUTRES ÉTATS

BIBLIOTEKA SZKOŁY NAUK POLITYCZNYCH W KRAKOWIE

## CHAPITRE PREMIER

### L'INÉGALITÉ DE FAIT ET L'ÉGALITÉ DE DROIT, LA FORCE ET LA JUSTICE, LA POLITIQUE ET LE DROIT DANS LES RELATIONS INTERNES ET DANS LES RELATIONS INTERNATIONALES

### I

L'univers est actuellement divisé en un certain nombre de communautés politiques que l'on désigne sous le nom d'États. Parmi ces États, les uns possèdent de vastes étendues de terres, une population nombreuse, de grandes ressources au point de vue économique, une organisation politique qui leur permet d'affirmer leur force et de développer leur puissance; les autres ne disposent que de territoires restreints et ne comptent qu'un nombre relativement faible d'habitants ou bien ne peuvent mettre en valeur des terres auxquelles un climat trop rude refuse la fertilité, ou bien encore doivent laisser inexploitées des richesses naturelles par suite du manque d'hommes ou de capitaux nécessaires, ou enfin n'ont pas, jusqu'à présent, réussi à se donner des institutions qui leur permettent de tirer parti de ce qui devrait assurer leur prospérité. L'inégalité de fait semble être la loi des États comme celle des individus, et cette inégalité s'accuse sous les formes les plus diverses : inégalité de force, inégalité de richesse, inégalité de développement physique, intellectuel, économique, politique, moral et religieux.

Cette inégalité de fait a eu, souvent et longtemps, pour effet d'entraîner des inégalités de droit.

L'homme est naturellement porté par ses passions à abuser de ses avantages et de sa force; il a l'esprit de domination; il n'est que trop porté à s'assujettir les autres hommes, quand il le peut et dans la mesure où il le peut.

Sa conscience proteste, il est vrai, contre l'abus qu'il veut faire de sa puissance à l'encontre des faibles. Elle lui rappelle que la loi morale s'élève contre la loi de l'instinct et la condamne; qu'elle lui impose pour premier devoir de lutter contre lui-même afin de respecter les droits de ses frères, qu'elle lui prescrit de n'user de sa force que pour la courber devant la justice. La justice s'oppose à la force. La force a le pouvoir de fouler aux pieds la justice. La justice n'en garde pas moins l'autorité morale de juger, de blâmer, de condamner la force. La force a la puissance matérielle; la justice a la puissance morale. La force et la justice entrent en conflit dans des drames sans cesse répétés dans l'âme de chaque homme, à certains jours, dans les rapports d'individus, dans les rapports de communautés à communautés et donc dans les rapports d'États à États.

Les drames intimes qui se déroulent dans le cœur de l'homme échappent à toute réglementation et à toute sanction humaines tant qu'ils demeurent le secret de leur auteur et le secret de Dieu, tant que leur issue ne se manifeste pas extérieurement par la victoire sur soi-même dans le respect d'autrui ou par la victoire de la passion mauvaise qui abuse d'autrui.

Dans les rapports d'individus à individus ou de collectivités à collectivités, le conflit de la force et de la justice peut revêtir des aspects divers. Ou bien, en effet, individus et collectivités sont encadrés dans des organisations qui établissent entre eux des rapports d'autorité et de dépendance, subordonnant les uns aux autres dans une hiérarchie plus ou moins souple ou plus ou moins rigide, ou bien ils vivent, les uns vis-à-vis des autres, dans une indépendance qui prétend ne reconnaître aucun pouvoir supérieur et ne se soumettre à aucune subordination.

Pour les individus, l'état d'anarchie complète où nul n'admettait d'autre maître que soi-même n'a pu être qu'exceptionnel et accidentel. L'homme ne saurait, en effet, vivre longtemps isolé, dans

un état d'indépendance farouche. Il est, en quelque sorte, contraint, par sa nature même, de vivre en société, et la famille, premier groupe nécessaire, lui a donné un cadre qui appelait, de façon inéluctable, autorité d'un côté, subordination de l'autre. Rarement, les familles ont pu vivre dans un isolement complet et le sens le plus élémentaire de leur intérêt les devait porter à s'unir dans des groupes plus larges où la reconnaissance d'une autorité commune devait être indispensable pour limiter la violence des fantaisies individuelles et collectives, assurer l'ordre et la paix. L'objet essentiel de cette autorité commune a toujours été de prévenir et de régler les conflits de la force et de la justice entre les individus ou les groupes qui lui étaient soumis, en mettant une force commune et suprême au service de la justice. La loi, a dit Schiller, est l'amie du faible. La loi, c'est-à-dire la règle que l'autorité commune édicte ou sanctionne, a pour raison d'être et pour mission de protéger les faibles, grâce à la force supérieure qui est à la disposition de l'autorité commune, contre les abus de la force des individus ou des groupes les plus puissants. Et, selon l'observation très juste de M. David Jayne Hill (1), la civilisation a consisté à faire reculer la force brutale devant la justice, à la soumettre à la justice, à en faire l'instrument de la justice. L'État, forme la plus développée, donc la plus haute, de l'organisation sociale, ne sert et ne fait progresser la civilisation que dans la mesure où il est fidèle à sa mission essentielle qui est une mission de justice. S'il a besoin de la force pour contraindre ceux qui ne se plient pas d'eux-mêmes au respect de la justice, s'il doit se préoccuper d'avoir et de maintenir, en ses mains, la puissance pour tenir en échec les récalcitrants, ce n'est pas pour la vaine gloire d'être fort et puissant, mais pour mettre sa force et sa puissance au service de la justice.

Il ne suffit pas malheureusement d'avoir l'autorité pour la bien exercer. L'autorité, aux mains des hommes, est sujette à toutes les erreurs et à toutes les défaillances humaines. Instituée pour le bien commun, elle le trahit souvent pour servir les passions et les intérêts misérables de ceux qui la confèrent ou la soutiennent. L'histoire n'offre que trop d'exemples d'autorités qui ont tourné leur

(1) *L'État moderne et l'organisation internationale*, chap. Ier, *passim*, et chap. v, p. 157 et suiv.

force contre la justice, d'États où la loi, au lieu d'être l'amie des faibles, s'est faite la complice des forts et des puissants. Tantôt l'autorité a très consciemment et très délibérément tourné le dos à la justice pour poursuivre avec âpreté les joies mauvaises de la puissance oppressive ou de la richesse indûment acquise. Tantôt, s'imaginant ne pas rompre avec la justice, et parfois même la servir, elle n'a servi que des fantômes de justice imaginés par les préventions d'esprits erronés ou par les suggestions inconscientes d'intérêts égoïstes. Elle s'est égarée tantôt par sa faute et tantôt par la faute de ceux qu'elle ne régissait qu'en en subissant l'ascendant.

L'État, être abstrait, ne vit et n'agit que par ceux qui le composent : par ceux qui le dirigent d'abord, et par ceux ensuite auxquels il commande mais dont l'assentiment, l'indifférence ou la docilité sont nécessaires à la continuité de sa vie et à l'efficacité de son action.

Quelle que soit la constitution de l'État, autocratique ou constitutionnelle, monarchique, aristocratique ou démocratique, sa conduite ne dépend pas uniquement de ses chefs mais aussi, dans une mesure variable selon les temps et les circonstances, de tous ceux qui y détiennent, à défaut du pouvoir nécessairement assez concentré, quelque part de l'influence nécessairement disséminée.

L'autocrate le plus déterminé peut rarement aller jusqu'au bout de ses désirs ou de ses volontés; sous peine de creuser de lui-même l'abîme qui engloutira sa puissance, il doit tenir compte des idées et des sentiments de ceux qui sont les instruments de sa puissance et, s'il se trouve en contradiction avec le vœu unanime de la foule qu'il fait profession de dédaigner, il faut qu'il compose avec elle pour n'être pas brisé par elle. De même, le régime le plus aristocratique doit faire état des aspirations populaires, lorsque celles-ci sont vigoureuses; il doit les satisfaire dans ce qu'elles ont de décidé et de pressant; s'il n'a que mépris pour elles, s'il leur apparaît comme une barrière qui leur ferme tout espoir, il court grand risque d'être, barrière trop fragile, renversé par leur poussée violente.

L'opinion, a-t-on dit, est reine du monde, et cela est vrai, au moins quand l'opinion sait sa puissance et veut l'exercer, ou quand, d'instinct, elle exerce une pression irrésistible sur les

gouvernants. A toute époque, elle a été plus ou moins façonnée par eux et à toute époque elle les a plus ou moins façonnés. Elle en a reçu des lois et elle leur en a imposé. Il est tout à fait remarquable, à cet égard, que la source primitive de la plupart des législations positives, sinon de toutes, ait été la coutume, c'est-à-dire l'opinion commune sur l'application de la justice aux rapports entre hommes, traduite en actes spontanément répétés avant de se traduire en lois imposées. La coutume, d'ailleurs, n'a pas perdu tout empire depuis que les États, parvenus à une organisation plus savante, ont nettement divisé les fonctions et confié à des corps déterminés le pouvoir législatif. Les législateurs officiels sont souvent en retard sur les exigences de la vie et bien souvent des accords privés ouvrent la voie à des institutions nouvelles qui se développent en marge, si ce n'est à l'encontre, des lois existantes; tel a été, en France, le cas pour certaines branches d'assurances, au dix-neuvième siècle, notamment pour les assurances sur la vie. Les parties les meilleures et les plus solides de l'œuvre des législateurs modernes sont celles où ces législateurs n'ont fait que consacrer les résultats d'expériences qui avaient devancé leur intervention. Lorsque les Parlements improvisent, c'est trop souvent pour satisfaire hâtivement des intérêts de parti, non des intérêts généraux, pour édicter des lois politiques, c'est-à-dire des lois de passion, de force et de combat.

De même que dans le régime autocratique, le monarque peut user de son pouvoir arbitraire pour édicter des lois au profit exclusif de ses intérêts ou de ceux de ses courtisans, dans le régime représentatif, — que celui-ci soit aristocratique ou démocratique, — une majorité peut abuser de son pouvoir pour diriger contre la minorité des lois oppressives. Le gouvernement démocratique est souvent qualifié de gouvernement populaire ou de gouvernement du peuple par le peuple. La formule donne parfois l'illusion que le régime démocratique fait nécessairement prédominer l'intérêt général sur les égoïsmes particuliers; elle exprime un idéal qui est loin d'être toujours atteint et les démocraties, comme les autres régimes et peut-être même plus que les autres régimes, ont besoin d'être gardées par une forte éducation morale contre le péril de poursuivre, sous le couvert et le prétexte de la volonté du peuple, les desseins exclusifs de majorités passionnées,

parfois même les intérêts mesquins de minorités audacieuses.

Quels que soient d'ailleurs les mérites ou les infirmités des coutumes et des lois, on y trouve le reflet et l'aboutissement des idées vraies ou fausses, des sentiments élevés ou bas qui dominent et entraînent l'opinion générale ou tout au moins l'opinion de ceux qui détiennent en fait le pouvoir et l'influence. Si la justice est le principe et le fondement nécessaire des États et des lois, elle ne peut s'y faire sentir que sous l'action et par l'intermédiaire des hommes sujets à la mépriser ou à la méconnaître; elle ne s'y fait sentir qu'à travers les déformations, les altérations, les travestissements que lui infligent les résistances de ceux qui la méprisent, les erreurs et les préjugés de ceux qui la méconnaissent; aussi son empire y est-il toujours précaire et limité; il dépend essentiellement des fluctuations des idées, des progrès et des reculs dans l'ordre intellectuel, moral et religieux. C'est pourquoi l'histoire étale, sous nos yeux, tant d'institutions — l'esclavage par exemple — que nous tenons pour monstrueuses et qui ont été longtemps acceptées, tant de lois de persécution et d'oppression inspirées tantôt par le plus détestable esprit de domination et tantôt par le zèle le plus étroit et le plus aveugle pour des causes très hautes mais incomplètement comprises et inintelligemment interprétées.

Les États ont suivi les voies les plus diverses dans le développement de leurs coutumes et de leurs lois. Ceux qui ont atteint le plus haut degré d'une civilisation encore partielle et imparfaite ont plus ou moins lentement dégagé les principes essentiels qui forment actuellement les bases de leur législation, bien qu'ils ne les aient pas toujours et partout exactement et scrupuleusement appliqués à tous ceux qui vivent sur leur domination.

Ces principes dérivent tous de l'idée que les hommes, inégaux en fait, sont égaux en droit, que si l'égalité de fait est une chimère à cause des inévitables inégalités qui dérivent des différences de forces physiques, d'aptitudes intellectuelles, de valeur morale, de la diversité des rôles et des fonctions, la justice exige que l'égalité de droits protège ceux qui sont moins bien partagés contre les conséquences extrêmes de leurs désavantages naturels, qu'elle assure à tous le respect de leur vie, le respect de leur dignité d'homme, la faculté de se développer librement sans nuire à autrui.

## II

Il a fallu longtemps pour que le droit interne, mettant à profit les réflexions des esprits les plus élevés, les enseignements du christianisme et les leçons de l'expérience, s'élevât à la notion de l'égalité des droits individuels. Cette notion a été à peine entrevue dans l'antiquité, qui ne lui a accordé que des réalisations partielles telles que ce droit des pérégrins où Rome consentait à reconnaître certains droits, dérivant de la qualité d'homme, aux hommes libres qui n'étaient pas citoyens romains, sans les admettre aux bénéfices des droits civils réservés à ces derniers. Les démocraties antiques pratiquaient l'esclavage et faisaient de la plus flagrante inégalité de droit le fondement même de leur vie économique. Le christianisme fut, en Europe, le ferment originaire qui fit pénétrer peu à peu dans les esprits le principe nouveau de l'égalité de droits. En proclamant tous les hommes également enfants de Dieu et frères les uns des autres, il conduisait nécessairement à la conclusion que tous étaient égaux devant la justice, que tous étaient égaux en droit. Mais le christianisme se heurtait à des passions et à des préjugés qui ne se laissèrent pas abattre d'un coup. Son action fut plus lente encore que sa propagation. Ses conquêtes furent souvent superficielles et beaucoup de ses adhérents se laissèrent entamer seulement, non pénétrer par son esprit. Les puissants de ce monde lui demandèrent souvent le soutien de son autorité morale, recommandant aux peuples la soumission, sans lui vouloir faire le sacrifice de privilèges abusifs qu'ils tenaient de leur puissance ou de leurs traditions. L'inégalité de droits ne s'est que très lentement effacée de la législation même des États chrétiens. Pendant longtemps, elle a été considérée comme une des bases de l'ordre social, comme une des conditions nécessaires de l'organisation politique et sociale. La puissance de l'État s'est employée à la maintenir et à la prolonger, alors même que le progrès des idées et des mœurs en avaient miné les fondements.

Le principe de l'égalité des droits individuels est aujourd'hui

admis, reconnu, proclamé par les États qui se piquent de civilisation. Toutefois, s'il n'est plus contesté, il s'en faut qu'il soit toujours respecté en fait. Il ne serait que trop aisé de relever, ici et là, des lois d'exceptions qui ne sont que des lois de force, édictées par des groupes et des partis triomphants contre leurs adversaires, pour mettre ceux-ci en état d'infériorité politique. Ces lois sont édictées dans les mêmes formes, suivant la même procédure que les autres et leurs apparences trompent parfois sur leur véritable caractère. Elles établissent des inégalités de droit, sous le couvert du principe de l'égalité de droit qu'elles méconnaissent sans le contredire explicitement. Elles sont présentées comme inspirées, ainsi que toutes le devraient être, par le seul souci du bien commun et de l'intérêt général. Elles ne sont, en réalité, que des instruments forgés par des partis qui usent de leur force pour conserver ou accroître cette force, en dissimulant, sous le voile de la majesté législative, la violence des procédés mis en œuvre et l'égoïsme du but poursuivi. Ce sont des lois politiques, dues aux passions politiques, c'est-à-dire des lois d'oppression dictées par l'esprit de domination. Elles foulent aux pieds la justice accablée par la puissance dont l'État dispose jusqu'au jour où la justice trouve, dans la révolte de l'opinion, la force de les modifier, soit par les voies régulières d'un changement de législation, soit par les voies irrégulières des révolutions et des coups d'État.

Dans les rapports entre États ou collectivités indépendantes, refusant de se plier sous aucune autorité commune, la justice n'est pas moins nécessaire que dans les rapports entre individus et collectivités soumis à l'autorité d'un seul et même État, mais elle est encore plus difficile à réaliser et à maintenir. Les conflits entre la justice et la force s'y manifestent sans aucun voile qui les dissimule et sans aucun frein dont l'action ait le pouvoir d'enrayer les entreprises de la puissance contre la faiblesse. L'absence de toute autorité supérieure disposant d'une force commune pour imposer l'observation de ses lois ne laisse aux États en litige d'autres ressources que de s'accorder ou de se battre. La justice, la raison, l'intérêt bien entendu leur commandent de s'accorder. La passion, la vue étroite de l'intérêt immédiat et égoïste incline à se battre ceux qui se croient les plus forts. La justice, la raison et la conception exacte des intérêts permanents ont parfois décidé de

l'accord, mais trop souvent la passion soutenue par la conscience ou l'illusion de la force a entraîné la guerre.

L'antiquité a été une ère de guerres incessantes jusqu'au jour où Rome, dans sa toute-puissance, est parvenue à imposer la paix par sa domination. Les peuples antiques étaient portés à la lutte par leurs intérêts et leurs préjugés. Intransigeants, exclusifs, égoïstes de cet égoïsme collectif qui va plus facilement encore aux excès que l'égoïsme individuel, ils tenaient volontiers pour vertus le mépris et la haine de l'étranger. Partant de l'idée que l'étranger est un ennemi, ils étaient naturellement induits à l'attaquer pour le dominer. Ils le dominaient souvent d'ailleurs en vue de le réduire à l'esclavage. Ils pourvoyaient, par la victoire, à l'entretien et à l'accroissement du capital humain considéré comme l'élément le plus essentiel de leur richesse et de leur prospérité.

La paix romaine, opposant les bienfaits de la sécurité aux souvenirs atroces de guerres abominables, a donné un grand prestige à l'idée d'un empire universel, longtemps considéré comme l'unique moyen d'assurer l'ordre et l'harmonie parmi les divers groupements d'hommes. Les malheurs qui désolèrent l'Europe après la chute de l'Empire d'Occident, les ravages des invasions barbares ne firent qu'accroître le prestige de cette idée sur laquelle vécut le moyen âge. L'unité religieuse, accomplie par la diffusion du catholicisme, soutenait les aspirations vers l'unité politique. Par la division du pouvoir spirituel et du pouvoir temporel, elle ajoutait, à l'espoir de l'ordre dans la paix, celui d'un recours contre toute injustice. L'idéal du moyen âge ne fut jamais pleinement réalisé. Il supposait l'accord du pape et de l'empereur. Et cet accord supposait, de façon à peu près constante, la sainteté chez le pape, la force et la justice chez l'empereur. Le pape fut rarement saint, l'empereur fut rarement puissant et juste. Le pape et l'empereur luttèrent souvent sur les frontières du domaine spirituel et du domaine temporel, en s'accusant d'empiètements réciproques.

La multitude des seigneurs féodaux, chrétiens de nom souvent plus que de fait, hommes d'armes épris de la force plus que de la justice, cherchèrent à s'accroître, par la violence, aux dépens de leurs voisins. Les plus puissants ou les plus habiles s'employèrent à jeter les fondements des États modernes. Leur respect pour l'empereur fut souvent en raison inverse de leur force et leur soumis-

sion au pape se permit des écarts qui n'étaient pas tous motivés par les prétentions pontificales sur le domaine temporel. Bien avant que les traités de Westphalie aient consacré, sur les ruines de l'idéal du moyen âge, les bases du droit international moderne, les monarques les plus puissants ne se faisaient aucun scrupule d'agir, avec indépendance, à l'égard du pape et de l'empereur. Avant que l'unité théorique de la chrétienté fût ouvertement brisée, les princes, en grand nombre, se comportèrent en souverains indépendants et affirmèrent, le cas échéant, le droit de l'être.

An seizième siècle, le double mouvement de la Renaissance et de la Réforme achève de miner le système de l'unité politique et religieuse. La Renaissance remet en honneur, avec l'admiration de l'antiquité, les idées païennes; elle fournit des prétextes aux passions, des arguments aux théories. Toute l'antiquité avait prôné l'omnipotence de l'État. Les princes surent gré à leurs légistes d'y trouver des raisons de s'affranchir du code des restrictions que la morale chrétienne avait apportées à leurs ambitions et traduites dans le droit des contrats du moyen âge, avec leur système de droits et de devoirs corrélatifs. La Renaissance ouvrit la porte à l'absolutisme, en le plaçant sous l'égide de la sagesse antique.

La Réforme eut sur la politique et les théories politiques une action analogue. En brisant l'unité religieuse, elle affranchissait les princes protestants de l'autorité spirituelle. Elle supprimait pour eux le frein qu'opposait cette autorité spirituelle à la libre interprétation des droits et des devoirs de la souveraineté. En évaporant l'autorité spirituelle, elle ne laissait subsister que la temporelle; elle permettait à celle-ci de reprendre l'autre en mains, comme l'antiquité en avait donné l'exemple. Les souverains catholiques, sans rompre avec Rome, profitèrent de ce que l'autorité du pape était méconnue par les princes protestants et par suite affaiblie pour en limiter étroitement le domaine, au besoin pour usurper sur elle.

La rupture de l'unité politique et l'affaissement des idées morales laissaient en présence des États où les souverains, enivrés de leur omnipotence, se refusaient à reconnaître aucune autorité au-dessus de la leur, aucune limitation à leur indépendance. Ces souverains devaient être tentés, s'ils étaient forts, d'accroître leur puissance

aux dépens de leurs voisins; ils le furent et ils cédèrent à la tentation. Mais comme ils avaient revendiqué leur indépendance contre la suprématie du pape et de l'empereur, ils ne pouvaient contester, à ceux dont la situation était la même, la souveraineté et l'indépendance qu'ils réclamaient pour eux-mêmes. Entre États souverains et indépendants, affranchis de la suprématie jadis commune, il ne pouvait y avoir de liens de supériorité ni de subordination.

L'égalité des États était la conséquence naturelle et nécessaire de leur souveraineté et de leur indépendance. Ainsi le principe d'égalité de droit était affirmé entre États avant qu'il fût reconnu, par le droit interne, entre individus et alors que le triomphe des idées absolutistes inclinait fort peu les souverains à accorder à leurs sujets la liberté et l'égalité qu'ils proclamaient pour eux-mêmes.

## III

Les bases du droit public international furent ainsi établies sur des idées simples et d'apparences très libérales. Tous les États étaient souverains, indépendants, égaux en droit. Mais ils étaient inégaux en fait, sujets, les uns à toutes les tentations que donne la force à l'ambition, les autres à tous les périls auxquels expose la faiblesse.

Le système médiéval offrait, contre toute injustice, un recours théorique, sinon efficace, au pape et à l'empereur. Le système nouveau n'en offrait aucun. Les litiges internationaux ne pouvaient désormais se résoudre que par la force ou par l'accord volontaire des États. Le système médiéval offrait des possibilités de législation commune, par l'organe de législateurs communs, et les possibilités s'étaient parfois traduites en réalités. Si l'empereur n'avait pas, en fait, édicté de lois régissant l'Europe entière, l'autorité spirituelle du pape et des conciles avait donné à toute la chrétienté des directions et des institutions. La trêve de Dieu n'avait pas aboli la guerre; elle en avait limité les ravages entre groupes plus ou moins autonomes. Le système nouveau, supprimant toute autorité commune, n'avait laissé place, pour régler les

rapports entre États, qu'à l'action purement volontaire de la coutume acceptée ou des accords par traités, plus ou moins volontairement consentis.

Alors se dessina un double mouvement qui s'est poursuivi, en se développant dans une mesure inégale, jusqu'à l'époque actuelle. Les États souverains, indépendants et égaux, ne vivaient pas isolés dans des frontières infranchissables; certains de leurs sujets entretenaient dans la paix des rapports avec les étrangers; il y avait, bien qu'à un degré beaucoup moindre que dans la période contemporaine, des échanges d'idées et de produits matériels entre pays soumis à des souverainetés différentes, des voyages ou des établissements d'étrangers. Les rapports de tout ordre, pour être réguliers et fructueux, exigeaient une sécurité qui ne pouvait résulter que de la certitude du traitement à attendre. Les États, tout en affirmant leur indépendance les uns vis-à-vis des autres, dépendaient les uns des autres dans la mesure où ils tenaient à la poursuite des relations entre leurs sujets respectifs. Ils formaient, tout en s'en défendant parfois, une société rudimentaire qui pouvait refuser d'admettre un législateur commun, mais ne pouvait refuser d'admettre quelques règles communes. *Ubi societas, ibi jus.* Là où il y a société, il faut un droit plus ou moins restreint ou plus ou moins développé, selon l'importance des relations établies entre les associés. Ne voulant se plier qu'à des règles par eux-mêmes consenties, les États ont dû se résoudre à en consentir. Ils l'ont fait souvent d'instinct, en tolérant ou en consacrant les usages établis, en donnant spontanément et universellement à des questions nouvelles les solutions qui dérivaient de la nature des choses. C'est ainsi qu'ils ont admis certaines règles de droit maritime, établies par les traditions des navigateurs, qu'ils ont accordé aux ambassades permanentes les privilèges sans lesquels les ambassadeurs n'auraient pu remplir leurs missions. Ils l'ont fait, souvent aussi, très consciemment et très explicitement, en inscrivant dans des traités, contrats solennels, les règles qui leur semblaient les plus propres à assurer la sécurité et le développement des rapports établis.

Ainsi s'est formé, confirmé, étendu un droit international, purement volontaire en ce sens qu'il est issu du seul consentement des États, condition indispensable de son caractère obligatoire, mais

dicté par la nécessité de règles permanentes et précises, fondées sur les leçons de l'expérience ou les prévisions des négociateurs. Ce droit international s'est développé à mesure que se sont développés les rapports entre nations. Il s'est affirmé à mesure que la sagesse et l'utilité des règles admises ou essayées étaient mieux démontrées par l'usage. Certaines de ses prescriptions, celles dont la nécessité ou la bienfaisance sont universellement reconnues, ont été aussi exactement observées que les prescriptions les mieux observées du droit interne. Les droits des ambassadeurs ont été, dans l'ensemble, plus exactement respectés que beaucoup de droits reconnus aux sujets ou citoyens par les lois internes. Et il convient de relever l'analogie qui existe, à cet égard, entre le droit interne et le droit international. L'un et l'autre ont des parties très solides, fermement appuyées sur l'assentiment unanime ou tout au moins général, volontairement obéies parce que l'obéissance est entrée dans les mœurs, qu'elle satisfait la justice ou l'utilité commune sans coûter beaucoup aux égoïsmes particuliers, parce que la désobéissance, sans procurer grand profit, soulève le blâme, excite la réprobation et entraîne plus de désagréments que la soumission. Mais, dans les rapports entre États comme dans les rapports entre individus ou groupements soumis à la même souveraineté, surgissent souvent des questions où la justice et l'utilité commune se heurtent à des intérêts égoïstes et à des passions violentes, où l'ambition, la cupidité, la soif de dominer ou la soif de s'enrichir, la recherche de vaines gloires ou de basses jouissances poussent ceux qui s'en croient le pouvoir, soit à s'affranchir de toutes règles, soit à renverser les règles établies pour en instituer de nouvelles à leur profit exclusif. Ce sont les questions d'ordre politique. La politique prétend régler les problèmes qui mettent aux prises les idées, les aspirations, les passions divergentes des hommes et des groupements humains. Là où l'assentiment général ne peut fonder un droit serein et impartial, elle prétend fonder l'ordre sur la contrainte imposée non pas à quelques rares récalcitrants insurgés contre des règles presque universellement acceptées, mais à des groupes dont la force relative, si elle rend souvent la lutte inégale, ouvre souvent l'espoir du succès à ceux qui résistent. La politique peut tenter d'abord de la persuasion et de la conciliation; elle le fait fréquemment et y réussit parfois. Si elle

BIBLIOTEKA SZKOŁY NAUK POLITYCZNYCH

échoue, elle n'hésite guère à recourir à la violence. Elle côtoie le droit; elle ne le respecte pas. Souvent même elle prétend s'en passer. Elle n'hésite pas, s'il le faut, à s'en affranchir violemment, à le fouler aux pieds cyniquement. Elle préfère, si elle peut, le tourner, se confondre avec lui, se mettre sous son égide pour le changer à son profit et l'asservir à ses desseins.

A l'intérieur des États, elle peut plus aisément ruser avec le droit pour s'en emparer; de là les lois dictées par l'esprit de parti, lois de violence au moins virtuelle, qui établissent l'oppression en douceur si les vaincus ne savent, ne peuvent ou n'osent opposer la force à la persécution. Mais la politique imprudente, qui ne calcule pas exactement ses chances et les moyens de résistance de ses adversaires, peut faire éclater ouvertement la violence, même à l'intérieur des États, en provoquant l'émeute et la révolution.

Dans les rapports entre États, la politique se sépare plus volontiers et plus nettement du droit. Elle hésite moins à s'élever au-dessus de lui.

L'absence de législateur commun ne laisse pas la ressource de modifier, par les voies ouvertes au droit interne, les règles et les situations qui ne correspondent plus à des circonstances nouvelles. Le droit ne donne pas d'autre moyen qu'un accord nouveau des États pour changer les règles de droit résultant d'un accord antérieur entre eux. La politique ne se fait guère scrupule d'usurper pour contraindre l'État qui se refuse au changement à accepter les modifications voulues par l'État qui prétend les obtenir.

L'absence de juridiction commune pour trancher les différends ne laisse d'autres ressources, pour la solution des litiges, que l'entente volontaire ou la force. L'entente volontaire peut être réalisée sous des formes et par des procédures diverses. Elle peut être le résultat de négociations directes; elle peut se traduire par l'acceptation intégrale des points de vue et des prétentions de l'une des parties ou par une transaction qui suppose des concessions réciproques. Elle peut ne pas régler directement le fond du différend et confier seulement à des arbitres le soin d'examiner et de résoudre les questions litigieuses. Mais les arbitres n'ayant à leur disposition aucune force organisée pour imposer leur sentence, l'exécution de celle-ci reste à la discrétion de l'État condamné.

Ici, encore, la politique a beau jeu pour usurper et les États se

drapant dans leur souveraineté, leur indépendance et leur égalité, se font trop peu de scrupules de recourir à la force plutôt que de céder à l'adversaire. La guerre est la seule issue que l'anarchie internationale offre à la souveraineté des États en conflit soit sur l'opportunité de modifier, soit sur la manière d'interpréter le droit existant, lorsque ces États se refusent à comprendre et à concilier volontairement leurs prétentions contradictoires. Le seul antidote, le seul préservatif de la guerre est l'esprit de modération parmi les États. Cet esprit de modération peut d'ailleurs s'inspirer de considérations très hautes, de l'esprit de justice et de respect mutuel, ou de considération d'ordre inférieur, de l'esprit de prudence et de la crainte des risques.

Les considérations d'ordre élevé ont rarement inspiré la politique internationale des États européens. Princes et ministres n'ont que trop goûté les idées de l'antiquité païenne, remises à la mode par la Renaissance. S'ils ont continué à se parer de titres et à user de formules empruntés au langage chrétien, ils n'ont guère eu souci d'appliquer aux rapports entre États les principes du christianisme. Ils n'ont que trop souvent tourné le dos à l'Évangile et pris pour guide Machiavel; l'illustre Florentin ne se piquait pas de morale, mais d'habileté. Il prenait l'intérêt pour règle, le succès pour but. Il avait étudié l'histoire peu édifiante des procédés par lesquels la Rome antique était parvenue à la domination universelle; il avait eu, sous les yeux, le spectacle de la dépravation des mœurs politiques dans l'Italie du quinzième siècle et du commencement du seizième, c'est-à-dire des débuts de la Renaissance. Il érigea en maximes les pires constatations et tourna en préceptes les pires exemples d'un milieu corrompu. Il rédigea le code de la force et de la ruse tempérées par l'adresse et la prudence au service de l'ambition. Son œuvre, qui prétendait être réaliste, était d'un réalisme incomplet, car elle ne tenait guère compte que des mauvais penchants de la nature humaine; elle rayait, des réalités politiques, l'idéalisme qui en est cependant un élément, et le plus précieux et le plus essentiel pour le bonheur et la prospérité des peuples aussi bien que des individus; mais, parce qu'il flattait les passions des grands, Machiavel eut aisément la faveur des politiques et, parce qu'il parait, avec un incontestable talent, d'un air de profondeur, les théories qui semblaient ouvrir les voies les plus

courtes de l'ambition à la puissance, il obtint le suffrage des publicistes courtisans du pouvoir et fut considéré comme le père et fondateur de la science politique. Il avait décrit et tracé, en réalité, non pas les grandes routes par où une sage et haute politique devrait conduire États et nations au libre développement de leurs facultés et de leurs ressources dans une harmonieuse émulation de leurs efforts, mais les chemins de traverse par lesquels tous les affamés de puissance et de domination devaient précipiter leur course vers le succès prompt, égoïste, et souvent illusoire, en harassant leurs peuples dans des bourbiers sans nombre.

De lui sont venus certains axiomes qui ont fait fortune auprès des gouvernements et ont fait l'infortune des nations : que les lois de la morale ordinaire ne sont pas applicables aux rapports entre États; que la morale et la politique sont choses non seulement différentes, mais étrangères l'une à l'autre; que l'intérêt est la règle et la seule règle des États. C'est, en germe, la théorie de la « volonté de puissance » au nom de laquelle le pangermanisme a ravagé l'Europe et à laquelle les Américains opposent avec raison, la « volonté de justice ».

## IV

A l'école de Machiavel, la politique internationale se réduisait à une question de force : force matérielle, soutenue, accrue, enflée ou contenue, limitée, déjouée par la force de l'esprit, l'habileté, l'adresse et la ruse. La morale éconduite, le seul facteur qui, du dedans, par la volonté spontanée des États, eût pu assurer l'ordre, la justice, les égards mutuels dans l'anarchie des souverainetés indépendantes, se trouvait éliminé. Les États étaient ainsi réduits à demander à la force et aux combinaisons de forces l'unique garantie de leur sécurité. Garantie insuffisante, précaire et souvent illusoire qui laissait les plus forts exposés au péril des coalitions de proie et n'ouvrait aux plus faibles d'autres ressources que d'abriter leur souveraineté menacée, leur indépendance chancelante et leur égalité théorique sous des alliances qui risquaient de tourner en vassalité.

De tout temps, les États en défiance vis-à-vis de leurs voisins soupçonnés de vues ambitieuses s'étaient préoccupés de pourvoir à ce que ceux-ci n'accrussent point leur puissance au point d'être en mesure de les écraser eux-mêmes. Ils y avaient pourvu en prenant parti dans leurs querelles, soutenant volontiers le plus faible pour prévenir l'accroissement du plus fort, passant de l'un à l'autre à l'occasion pour que le plus faible hier, devenu le plus fort aujourd'hui, ne devînt pas demain trop fort et par suite menaçant pour eux-mêmes. Ils s'appliquaient ainsi à maintenir la balance des forces en une mesure d'oscillations limitées et alternées. C'est ce que l'on a nommé la politique d'équilibre.

Lorsqu'à la suite du mouvement de la Renaissance, les États, rejetant la suprématie du pape et de l'empereur, réclamèrent, en droit, l'anarchique égalité des souverainetés indépendantes, la politique d'équilibre leur parut, non sans raison, le seul refuge contre les périls dont les pouvaient menacer soit la survivance des prétentions de l'empereur à la domination universelle, soit les ambitions de voisins avides de grandir. L'idée d'équilibre gagnant en prestige fut hissée à la dignité de principe directeur de la politique internationale.

Le principe était vague, car il suffit, pour qu'il y ait équilibre, qu'aucun État ne soit, à lui seul, assez puissant pour dominer tous les autres réunis. Il ne contredisait nettement que la prétention à l'empire universel; il dut, d'ailleurs, à cette contradiction, une bonne part de sa vogue et de sa fortune. Hormis la domination universelle, il se prêtait à toutes les solutions; il n'en condamnait aucune; il admettait tous les bouleversements, sans avoir la vertu d'en prévenir aucun, mais en gardant la faculté de prêter à tous des combinaisons nouvelles et multiples pour organiser, sur les ruines du passé, de nouveaux rapports de forces entre les États. Sa souplesse ne prohibait qu'une ambition, la plus excessive; elle n'en décourageait aucune autre; elle autorisait à la fois presque tous les espoirs blâmables et toutes les illusions rassurantes; car l'équilibre semblait promettre la sûreté à tous, alors qu'il ne la donnait à aucun.

L'Europe, depuis quatre siècles, a traversé des crises graves. L'équilibre, à diverses reprises, a été menacé par les Habsbourg, par Louis XIV, par Napoléon, il vient de l'être par l'Allemagne. Il

a servi de cri de ralliement à tous les États qui s'insurgeaient contre la menace d'une universelle sujétion. Il a survécu à toutes les menaces et à toutes les luttes. Mais il a survécu en laissant les routes de l'histoire jonchées des ruines des souverainetés qu'il s'est montré impuissant à sauver et des droits qu'il s'est montré incapable de protéger. Il a survécu en se renouvelant aux dépens des États faibles et en ratifiant les abus de la force.

L'équilibre, écrivait avec autant de justesse que de mélancolie, en 1750, l'auteur des instructions au marquis d'Hautefort, est « chose de pure opinion que chacun interprète selon ses vues et ses intérêts particuliers » (1). Et ce sont les interprétations de la force qui ont le plus souvent prévalu. Chacun était enclin à interpréter l'équilibre comme lui donnant liberté d'interdire à ses rivaux de s'accroître plus que lui-même, mais lui laissant faculté de s'accroître lui-même aux dépens d'autrui, s'il n'y trouvait obstacle. Parfois les plus honnêtes — il s'en est trouvé — ou les plus sages s'avisaient que l'intérêt bien entendu — aussi bien que la morale trop dédaignée — commandait de prévenir l'accroissement des grands plutôt que de s'accroître soi-même. Le plus souvent, la passion de s'agrandir l'emportait sur la prudence de s'opposer à l'agrandissement d'autrui. Les plus puissants aspiraient à augmenter leur puissance ; les moyens rêvaient de s'égaler aux grands ; les plus faibles, s'ils se sentaient contraints de se résigner à la seule ambition de se maintenir, étaient réduits à chercher, dans la contradiction des convoitises qui les guettaient, l'élément d'une sécurité qui ne les mît point à la discrétion d'un protecteur. Tous les États faibles n'eurent point la chance de trouver, dans l'équilibre particulier d'avidités contraires, les conditions de leur salut et beaucoup payèrent leur faiblesse de la perte d'une souveraineté qui ne les proclamait les égaux des plus forts que pour les laisser à la merci de ces derniers.

Le principe d'équilibre présida, avec sérénité, à la disparition des petits États dont l'absorption paraissait le prix de l'entente entre les puissants. Les premières grandes assises tenues, par la diplomatie européenne, pour liquider la guerre de Trente ans, eurent pour effet de réduire, à la paix de Westphalie, les souverainetés

(1) V. Dupuis, *le Principe d'équilibre et le concert européen de paix de Westphalie à l'acte d'Algésiras*, p. 36.

allemandes d'environ neuf cents à trois cent cinquante environ. Et si le principe d'équilibre n'a plus servi depuis à couvrir d'aussi formidables hécatombes de souverainetés, c'est que les premières opérations faites sous son inspiration n'avaient pas laissé subsister en Europe autant de souverains qu'elles en avaient supprimé. Mais le principe d'équilibre a continué de se montrer complaisant pour les prétentions des grands et de fournir des prétextes pour établir l'accord des forts sur la spoliation des faibles.

Les partages de la Pologne au dix-huitième siècle n'ont été qu'une application du principe d'équilibre, interprété selon les vues cyniques et les intérêts bassement entendus de souverains, avides d'agrandir leur puissance sans risques, qui, pour éviter de se quereller entre eux, jugèrent expédient de s'associer pour dépouiller un voisin impuissant à résister à leur concert. Les partages de la Pologne furent, au dix-huitième siècle, les plus scandaleux exemples de la politique de brigandage international masquée sous le principe d'équilibre; ils ne furent pas les seuls. La République de Venise paya de son existence, en 1797, le désir de l'Autriche et de la France de mettre fin à une guerre dont celles-ci étaient lasses, toutes deux, sans qu'aucune fût lasse d'ambitions. Durant toute la crise européenne ouverte en 1792 par la Révolution française jusqu'à la chute de Napoléon, l'accord dans la spoliation des faibles demeura le procédé des États obligés de composer avec leurs adversaires et de consentir à l'accroissement de ceux-ci pour assurer le leur. Les médiatisations et sécularisations furent, selon les précédents des seizième et dix-septième siècles, largement employées en Allemagne pour satisfaire les appétits avec lesquels il fallait compter, aux dépens des États dont la faiblesse invitait à ne pas tenir compte. Alexandre Ier ne fit la paix à Tilsitt que pour prendre, avec l'assentiment de Napoléon, la Finlande, et pour tenter de mettre la main sur la Turquie. La passion d'acquérir avait fait oublier la prudence qui veille à conserver et l'abus des partages au nom de l'équilibre avait fait perdre de vue les exigences pourtant modestes de l'équilibre lui-même. Et cependant au moment même où l'équilibre chancelait sous la poussée victorieuse des conquêtes de Napoléon, en 1810, Alexandre, pour conjurer le péril, ne trouvait rien de mieux que d'essayer de séduire l'Autriche afin de l'entraîner à une lutte nouvelle; et pour l'en-

traîner, il faisait miroiter, à ses yeux, tous les territoires qui la pouvaient tenter; il déclarait que, loin de mettre obstacle aux acquisitions qu'il pouvait souhaiter, il y prêterait les mains pourvu qu'il y trouvât l'occasion d'acquisitions équivalentes !

L'abus du système des compensations et des partages, issu d'une interprétation folle de l'équilibre au service de l'ambition, avait conduit l'Europe au bord de la sujétion universelle. La leçon fut comprise et fit, pour un temps, regarder plus haut. Elle ne fut toutefois comprise que de façon partielle et incomplète. La coalition victorieuse de Napoléon prétendait rétablir l'équilibre. Elle rétablit un équilibre nouveau, mais elle procéda à la liquidation de la période révolutionnaire et impériale comme la diplomatie du dix-septième siècle avait procédé à la liquidation de la guerre de Trente ans. Deux cent seize chefs de mission frappèrent à la porte du Congrès de Vienne; la plupart n'y furent pas admis, et l'Allemagne, qui comptait environ trois cent cinquante souverains après la paix de Westphalie, n'en compta plus même quarante après 1815.

Tous les petits États, cependant, n'ont pas été victimes de l'ambition des grands. Quelques-uns ont gagné au jeu de l'équilibre, non par la vertu de l'équilibre impassible à leurs efforts, mais par l'adresse avec laquelle ils ont insinué leurs forces médiocres parmi de plus grandes forces en conflit, et fait payer alternativement, de divers côtés, le secours de leur appoint. Certains, comme la Prusse, partis d'assez bas, se sont élevés très haut. D'autres, comme la Bavière, se sont accrus avec une fortune moindre. D'autres, comme les Pays-Bas ou le Portugal, se sont soutenus en recherchant l'appui, qui ne fut pas toujours désintéressé ni gratuit, d'une grande puissance, l'Angleterre. Parfois, des États ont connu des instants de sécurité dus à la protection moins intéressée que leur valaient des alliances contractées par leurs chefs avec les souverains plus puissants. Parfois aussi des États faibles ont obtenu le soutien délibéré d'États forts mettant leur intérêt ou — plus rarement — leur honneur à les défendre contre des entreprises menaçantes ou injustes.

## V

Si rare qu'ait été l'action des idées morales et des sentiments élevés sur la politique internationale, cette action n'a pas été tout à fait nulle. Si Machiavel a fait école, il a rencontré des contradicteurs. Des penseurs ont pris à tâche de réintégrer dans la politique la justice qui n'en peut être bannie qu'au détriment de l'humanité. Ils ont combattu, au nom de la justice, la théorie de l'intérêt érigé en unique règle de la raison d'État. Ils ont rappelé que la souveraineté a des devoirs et que l'indépendance, sous peine de rendre intolérable l'anarchie des égoïsmes particuliers, doit s'incliner devant les exigences élémentaires de l'ordre universel. L'ordre universel exige la soumission, volontaire ou forcée, à des règles d'ordre moral qui, laissant ou mettant chacun à sa place, ne permettent pas d'exagérer ses droits et de mépriser ceux d'autrui, mais commandent de concilier le soin de ses intérêts avec le souci des intérêts des autres. Cette soumission est, dans tous les rapports humains, à l'intérieur des États comme entre les États, la condition indispensable de l'harmonie, de la paix et de la prospérité. Le bien commun est d'autant plus assuré que chacun le sert en même temps qu'il se sert, pénétré de cette vérité qu'étant partie d'un groupe, d'une société, il doit se préoccuper du bien de ce groupe et de cette société en même temps que du sien propre, pour l'avantage des deux.

L'illustre archevêque de Cambrai, Fénelon, écrivant pour son royal élève, le duc de Bourgogne, ne craignait point de lui montrer que la morale n'est pas plus étrangère à la politique qu'aux rapports individuels. « Connaissez-vous assez toutes les vérités du christianisme? lui disait-il. Vous serez jugé sur l'Évangile comme le moindre de vos sujets... Ne vous êtes-vous point imaginé que l'Évangile ne doit point être la règle des rois comme celle de leurs sujets; que la politique les dispense d'être humbles, justes, sincères, modérés, compatissants, prêts à pardonner les injures? Quelque lâche et corrompu flatteur ne vous a-t-il point dit, et

n'avez-vous point été bien aise de croire, que les rois ont besoin de se gouverner, pour leurs États, par certaines maximes de hauteur, de dureté, de dissimulation, en s'élevant au-dessus des règles communes de la justice et de l'humanité (1)?.... »

« N'avez-vous point appelé nécessité de l'État ce qui ne servait qu'à flatter votre ambition, comme une guerre pour faire des conquêtes et pour acquérir de la gloire (2)? »

« N'avez-vous point fait quelque injustice aux nations étrangères? On pend un pauvre malheureux pour avoir volé une pistole sur le grand chemin, dans son besoin extrême, et on traite de héros un homme qui fait la conquête, c'est-à-dire qui subjugue injustement les pays d'un État voisin! L'usurpation d'un pré ou d'une vigne est regardée comme un péché irrémissible au jugement de Dieu, à moins qu'on ne restitue, et on compte pour rien l'usurpation des villes et des provinces! Prendre un champ à un particulier est un grand péché; prendre un grand pays à une nation est une action innocente et glorieuse! Où sont donc les idées de justice?... Doit-on être moins juste en grand qu'en petit? La justice n'est-elle plus justice quand il s'agit des plus grands intérêts? Des millions d'hommes qui composent une nation sont-ils moins frères qu'un seul homme? N'aura-t-on aucun scrupule de faire, à des millions d'hommes, l'injustice, sur un pays entier, qu'on n'oserait faire à un pré pour un homme seul? Tout ce qui est pris par pure conquête est donc pris très injustement et doit être restitué; tout ce qui est pris dans une guerre entreprise sur un mauvais fondement est de même. Les traités de paix ne couvrent rien lorsque vous êtes le plus fort, et que vous réduisez vos voisins à signer le traité pour éviter de plus grands maux; alors ils signent, comme un particulier donne sa bourse à un voleur qui lui tient le pistolet sous la gorge. La guerre que vous avez commencée mal à propos, et que vous avez soutenue avec succès, loin de vous mettre en sûreté de conscience, vous engage, non seulement à la restitution des pays usurpés, mais encore à la réparation des dommages causés sans raison à vos voisins (3). »

(1) Fénelon, *Examen de conscience sur les devoirs de la royauté.* Œuvres sociales, Paris, Hachette, 1872, t. IV, p. 340.
(2) Id., *ibid.*, p. 346.
(3) Id., *ibid.*, p. 350.

Montesquieu écrit que « le droit des gens est naturellement fondé sur ce principe que les diverses nations doivent se faire dans la paix le plus de bien, et dans la guerre le moins de mal qu'il est possible, sans nuire à leurs véritables intérêts (1). La vraie puissance d'un prince, dit-il encore, ne consiste pas tant dans la facilité qu'il a à conquérir que dans la difficulté qu'il y a à l'attaquer; et, si j'ose parler ainsi, dans l'immutabilité de sa condition. Mais l'agrandissement des États leur fait montrer de nouveaux côtés par où on peut les prendre. — Ainsi, comme les monarques doivent avoir de la sagesse pour augmenter leur puissance, ils ne doivent pas avoir moins de prudence, afin de la borner. En faisant cesser les inconvénients de la petitesse, il faut qu'ils aient toujours l'œil sur les inconvénients de la grandeur (2)!... La vie des États est comme celle des hommes : ceux-ci ont le droit de tuer dans le cas de la défense naturelle; ceux-là ont droit de faire la guerre pour leur propre conservation... Le droit de la guerre dérive donc de la nécessité et du juste rigide. Si ceux qui dirigent la conscience ou les conseils des princes ne se tiennent pas là, tout est perdu; et, lorsqu'on se fondera sur des principes arbitraires de gloire, de bienséance, d'utilité, des flots de sang inonderont la terre. — Que l'on ne parle pas surtout de la gloire du prince; sa gloire serait son orgueil; c'est une passion, et non pas un droit légitime. — Il est vrai que la réputation de sa puissance pourrait augmenter les forces de son État; mais la réputation de sa justice les augmenterait tout de même (3). »

Les philosophes et les moralistes obtiennent moins aisément l'audience des souverains et des politiques que les flatteurs et les courtisans. Ils pénètrent cependant parfois, après avoir fait plus ou moins longtemps antichambre, jusqu'au cabinet des ministres et des chefs d'État. Les plus grands, parmi ceux-ci, ont parfois senti d'instinct ou appris, par l'observation, l'expérience et la réflexion, que les intérêts permanents des États exigent plus et mieux que les intrigues, les coups de force, le guet des occasions de gain ouvertes à la rapacité, et des occasions de succès dont les blessures appellent les ressentiments soutenus et les haines dangereuses.

(1) *Esprit des lois*, liv. I, chap. III.
(2) *Ibid.*, liv. IX, chap. VI.
(3) *Ibid.*, liv. X, chap. II.

Les plus clairvoyants parmi les politiques ont été ceux à qui la prudence a fait une loi de la modération; les plus bienfaisants ont été ceux chez qui la modération n'a pas été le fruit de la seule prudence, mais s'est rehaussée de l'esprit de justice et du respect du droit des faibles.

Richelieu et Mazarin, dans une action qui n'a pas toujours été sans rudesse ni sans âpreté, ont compris le prix d'une clientèle de petits États, dont la fidélité, prix d'un appui sans menace, se traduisait, pour la France, en accroissement de prestige et, par suite, de force.

Louis XIV, en s'enivrant de toutes les fumées de l'orgueil, Louis XV, en cédant à l'étourderie des ambitions qui s'agitaient autour de lui, dissipèrent une bonne part du capital d'influence morale qui, pour être un des éléments les plus impondérables, n'en est pas moins l'un des plus précieux de la politique. Le premier parmi les ministres de Louis XVI, le comte de Vergennes, a tracé, en termes admirables, un programme emprunté aux meilleures traditions de la France. « La France, écrivait-il dans un mémoire au roi du 12 avril 1777, constituée comme elle l'est, doit craindre les agrandissements bien plus que les ambitionner. Plus d'étendue serait un poids placé aux extrémités qui affaiblirait le centre; elle a, en elle-même, tout ce qui constitue la puissance réelle : un sol fertile, des denrées précieuses, dont les autres nations ne peuvent se passer, des sujets zélés et soumis, passionnés pour leur maître et pour leur patrie. La gloire des rois conquérants est le fléau de l'humanité, celle des rois bienfaisants en est la bénédiction. C'est celle-ci, Sire, qui doit être le partage d'un roi de France, particulièrement celui de Votre Majesté, qui ne respire que pour le bonheur du genre humain. La France, placée au centre de l'Europe, a droit d'influer sur toutes les grandes affaires. Son roi, semblable à un juge suprême, peut considérer son trône comme un tribunal institué par la Providence, pour faire respecter les droits et les propriétés des souverains. Si, en même temps que Votre Majesté s'occupe avec assiduité à rétablir l'ordre intérieur de ses affaires domestiques, elle dirige sa politique à établir l'opinion, que ni la soif d'envahir, ni la moindre vue d'ambition n'effleurent son âme, et qu'elle ne veut que l'ordre et la justice, son exemple fera plus que ses armes. La justice et la paix

régneront partout, et l'Europe entière applaudira avec reconnaissance à ce bienfait qu'elle reconnaîtra tenir de la sagesse, de la vertu et de la magnanimité de Votre Majesté (1). »

La Révolution française apporta, dans la politique internationale, des éléments nouveaux. Issue de la philosophie superficielle, souvent utopique mais généreuse du dix-huitième siècle, elle prétendait rénover le monde, le libérer de toute injustice, proclamer et faire valoir les droits des individus et les droits des peuples. Elle se réclamait de la raison et, au nom de la raison et comme elle, prétendait embrasser l'univers. Elle était, pour une bonne part, selon le joli mot d'un publiciste éminent, « de l'Évangile aigre » (2). De l'Évangile elle tirait indirectement, sans en avoir conscience, sa devise « liberté, égalité, fraternité », l'introduction ou plutôt la réintroduction de la morale universelle dans tous les rapports entre hommes. Mais elle « aigrissait » l'Évangile en mettant au premier plan les droits, en laissant, par prétérition, dans la pénombre, les devoirs. Elle donnait ainsi à la justice, telle qu'elle la comprenait, l'âpre allure de revendications hautaines; elle invitait par là à réclamer, sans douceur, les droits qu'elle formulait et à oublier trop aisément ce qui en était la contre-partie nécessaire : les égards dus aux droits d'autrui. Trop souvent ses adeptes, intransigeants sur leurs droits, se firent peu scrupule de méconnaître ceux des autres.

Elle jetait, avec un enthousiasme qui méprisait les nuances, des formules absolues qui contredisaient l'ordre établi. Elle proclamait les droits de l'homme et elle minait le principe de la souveraineté tel que l'avait compris la Renaissance et tel que l'avait édifié l'absolutisme des souverains. Elle déclarait, en effet, que la souveraineté réside dans le peuple, que la volonté populaire doit, par suite, être la source de tout pouvoir, de toute autorité. Par là, non seulement elle sapait l'absolutisme des rois et ébranlait tous les trônes, mais elle mettait en question la composition territoriale des États; elle ouvrait la voie au principe des nationalités qui n'était que la conséquence logique de la souveraineté populaire. Si, en effet, le peuple avait le droit de choisir ses gouvernants, il

(1) De Flassan, *Histoire générale et raisonnée de la diplomatie française*, t. VI, p. 133-134.

(2) Anatole Leroy-Beaulieu, *la Révolution et le libéralisme*, p. 44.

avait le droit de renverser ceux qui n'étaient point ses élus, donc ceux qui lui déplaisaient; la Déclaration des Droits de l'homme dit que « le but de toute association politique est la conservation des droits naturels et imprescriptibles de l'homme, que ces droits sont la liberté, la propriété, la sûreté et la résistance à l'oppression » (art. 2), donc à l'oppression des gouvernants, quels qu'en soient les formes et les motifs, à l'oppression de maîtres, quels qu'ils soient. Donc les peuples qui se trouvent subordonnés à des souverains qui les gouvernent contre leur volonté ont le droit de se soustraire à une domination détestée.

La Révolution tira la conclusion, mais elle la tira incomplètement, à son profit exclusif. Elle proclama le droit des peuples de se séparer de leurs souverains pour s'unir à la nation française; elle dénia aux populations françaises le droit de se séparer de la France. Elle accueillit les vœux plus ou moins spontanés, plus ou moins librement exprimés qui tendaient à élargir les frontières de la France; elle menaça de la peine de mort toute tentative d'affranchissement de la domination française. La Révolution se mettait ainsi en contradiction avec ses propres principes; elle faisait infidélité à leur sens universel, pour les interpréter, au prix d'un illogisme, dans un sens national et exclusif.

Ce ne fut ni sa seule contradiction ni son unique illogisme. Elle avait commencé par affirmer son respect du droit des peuples, en réprouvant la guerre et en abolissant la conquête. Elle ne tarda pas à entreprendre la guerre pour pratiquer bientôt les conquêtes. Au courant idéaliste, moral, humanitaire qui, par des détours étranges, était issu de l'Évangile, se mêla le courant matérialiste, immoral, exclusif qui, depuis trois siècles, dominait la politique internationale. Les violents, les ambitieux, les conquérants reprirent les pires traditions de l'ancien régime et firent valoir l'héritage, en le parant des idées nouvelles, sans se soucier de la contradiction entre la théorie et la pratique. La théorie avait proclamé les droits, la pratique les foulait aux pieds; la théorie avait annoncé la justice, la pratique abusait de la force; la théorie avait exalté les faibles en promettant l'égalité de tous, la pratique accordait les États forts, comme sous l'ancien régime, aux dépens des États faibles. La Révolution démontrait ainsi la vanité des formules quand l'esprit qui les a dictés cesse d'animer ceux qui ont charge de les faire valoir.

Loin d'améliorer les relations internationales, la Révolution y avait introduit de nouvelles causes de froissements et de discordes. L'illusion de la promesse de paix basée sur le respect des droits fut de courte durée. La Révolution, par cela même qu'elle prétendait rénover le droit public, mettait un droit nouveau en conflit avec le droit ancien. Elle eût pu, par prudence, essayer de concilier le droit nouveau qu'elle instituait en France avec le droit ancien qui prévalait dans la plupart des pays. Mais comme elle formulait ses principes au nom de la raison universelle, elle croyait légiférer pour l'univers; elle n'admettait, dans l'enthousiasme du premier zèle, aucune contradiction, aucun tempérament. Admettre la contradiction lui paraissait faiblesse qui abdique; admettre des tempéraments, se prêter à des transactions lui paraissait trahison envers le droit dicté par la raison. La querelle commença avec l'Europe sur les droits des princes allemands possessionnés en Alsace; les princes invoquaient le droit ancien; la Révolution leur imposa son droit nouveau. Le conflit d'idées s'aggrava d'un conflit d'intérêts. Les révolutionnaires ne tardèrent pas à interpréter les principes universels avec des passions françaises et très exclusives. Ils n'eurent aucun souci des droits d'États dont la constitution était, à leurs yeux, un défi au droit véritable. Ils avaient proclamé la liberté des peuples, mais la liberté qu'ils offraient aux peuples, c'était la liberté comprise à la nouvelle mode française, la seule qui fût bonne, puisqu'elle était seule conforme aux arrêts de la raison; si les peuples refusaient de comprendre et de s'incliner, le droit permettait, exigeait même qu'on la leur imposât comme la justice impose au besoin ses décisions.

La lutte engagée au nom d'un droit contesté ne pouvait être qu'une lutte politique. Elle versa bientôt dans les ornières des pires traditions politiques. La raison universelle glissa très vite sur la pente de la raison d'État, vieille formule qui dissimule, sous les termes majestueux d'une expression vague, l'égoïsme de l'intérêt le plus exclusif. Impuissante à convertir l'Europe, soit par la persuasion, soit par la force, la Révolution se résigna à composer. Elle se consola de l'infidélité aux principes sur l'énormité des gains, de la faillite du droit universel sur les profits de la politique nationale. Ce fut la politique, avec ses maximes immorales et ses expédients ruineux qui, de la paix de Bâle à la dernière coalition

contre Napoléon, gouverna les rapports entre États, accrut les uns, rogna les autres, fit disparaître les moins forts, les moins avisés, ou les moins fortunés, et faillit faire sombrer l'Europe, asservie, dans la monarchie universelle.

Les excès de la force soulignèrent les abus de la politique. Ils firent sentir l'insuffisance de l'anarchie des souverainetés, l'insuffisance du principe d'équilibre, la nécessité de règles et de garanties, donc la valeur du droit et l'utilité d'une organisation qui assurerait les droits. Les leçons de la période révolutionnaire et impériale amenèrent, par des voies divergentes, souverains et hommes d'État à s'élever, pour un temps et dans une certaine mesure, au-dessus du seul souci de l'intérêt immédiat. Elles leur ouvrirent des vues, malheureusement trop brèves et trop courtes, sur les exigences du bien commun et des intérêts permanents. Elles les déterminèrent à chercher, un instant, à subordonner la force à la justice et la politique au droit, du moins à limiter les écarts de la force et les fantaisies de la politique en organisant la force, en restaurant l'autorité et en étendant le domaine du droit.

## CHAPITRE II

### LA DISTINCTION DES GRANDES PUISSANCES ET DES PETITS ÉTATS. LA POLITIQUE ET LE DROIT INTERNATIONAL A L'ÉPOQUE DE LA CHUTE DE NAPOLÉON

### I

La période de 1813 à 1818, c'est-à-dire la période de la chute de Napoléon, de la liquidation des guerres impériales et de la reconstruction de l'Europe, présente un intérêt tout particulier au point de vue des rapports des grandes Puissances avec les autres États et des rapports de la politique avec le droit international.

Trois faits essentiels caractérisent cette période : un essai d'organisation internationale; un essai de restauration et d'extension de l'empire du droit pour limiter les abus de la politique; un essai d'amélioration de la politique par une élévation des principes qui la gouvernent.

Les grandes Puissances victorieuses prétendent établir l'équilibre européen, détruit ou tout au moins mis en grand péril par l'ambition de Napoléon; elles sentent, en même temps, de manière plus ou moins confuse, l'insuffisance du principe d'équilibre pour garantir la paix et le nouvel ordre de choses; elles cherchent d'instinct, pour ce principe branlant, un point d'appui et elles le cherchent dans un essai d'organisation internationale; elles se réservent, dans cette organisation, la direction des intérêts européens et se distinguent des autres États pour s'élever au-dessus d'eux.

La France, vaincue, sous l'habile impulsion de Talleyrand et du roi Louis XVIII, accepte la loi territoriale des vainqueurs; mais elle entend garder son rang et traiter d'égal à égal avec ceux-ci. Talleyrand sait que la force matérielle n'est pas tout; il veut rendre à la France le prestige qu'elle a perdu, avec la force, par l'abus de la force; il veut le lui rendre par l'autorité morale et par les ser-

vices rendus à l'Europe; il se flatte d'être bon Européen et, par là même, se montre bon Français; il est animé de l'esprit international qui sert l'esprit national, en se conciliant avec lui; il propose d'introduire, par voie conventionnelle, de nouveaux principes de droit international en vue du bien commun des nations. Il sait que la loi est l'amie du faible, puisqu'elle est le frein de la force brutale qu'elle prétend arrêter au nom de la justice. Il invoque le droit reconnu, au profit de la France dont les défaites ont fait la première des faibles; il l'invoque au profit de tous les faibles, et parce que le droit est le même pour tous, et parce que l'union des faiblesses devient une force, et parce que, endressant les règles du droit contre les fantaisies de la politique, il espère limiter les abus de la force victorieuse contre les faibles et rehausser l'influence morale de la France.

L'empereur Alexandre, dans un accès de mysticisme passager, proclame, dans le traité de la Sainte-Alliance du 14/26 septembre 1815, que la politique doit s'inspirer des « préceptes de justice, de charité et de paix » du christianisme; que ces préceptes, « loin d'être uniquement applicables à la vie privée, doivent, au contraire, influer directement sur les résolutions des princes et guider toutes leurs démarches comme étant le seul moyen de consolider les institutions humaines et de remédier à leurs imperfections »; qu'ils doivent exercer leur influence aussi bien dans les rapports internationaux que dans l'administration intérieure des États. Talleyrand, soit dans les instructions du roi Louis XVIII à son ambassade au Congrès de Vienne, soit dans les négociations de ce congrès, met en relief la valeur des forces morales et la nécessité de la modération et de la justice dans les relations entre États et dans la politique qui dirige ces relations.

## II

L'un des plus grands maux qui menacent les coalitions est la division entre les coalisés. C'est de ce mal qu'étaient mortes les premières coalitions contre la Révolution française et contre Napoléon. Instruits par de récentes et ruineuses expériences, les coa-

lisés de 1813 eurent pour premier souci de se couvrir contre le péril des défections. De là, la clause, sans cesse répétée dans les traités d'alliance qui nouent ou étendent la coalition, aux termes de laquelle les Puissances contractantes s'engagent à n'entrer dans aucune négociation particulière, à ne conclure aucune paix séparée. Mais la coalition est nombreuse; elle réunit des États de force inégale et d'aspirations communes en ce qui concerne la libération de la domination napoléonienne mais souvent contraires en ce qui concerne le partage des conquêtes. Il ne suffisait point de se garder contre le danger des défections; il fallait se garder aussi contre le péril des querelles entre alliés, source d'affaiblissement dans la lutte, cause d'embarras, de retards et peut-être d'échec dans les négociations communes avec l'adversaire. L'Angleterre, l'Autriche, la Prusse et la Russie étaient d'accord sur la nécessité de vaincre Napoléon; elles ne l'étaient point sur les conséquences à tirer de la victoire. Appeler tous les coalisés à délibérer sur ces conséquences, c'était ouvrir la porte non seulement aux dissentiments, mais aux partis et aux clientèles; c'était donner aux petits États la tentation d'aviver les divergences entre grandes Puissances, de soutenir les prétentions de celles qui seraient d'humeur à les favoriser, de combattre les desseins de celles qui leur seraient hostiles ou indifférents; c'était donner aux grandes Puissances la tentation d'accentuer leurs rivalités, en formant des factions au profit de leurs ambitions contradictoires. Les grandes Puissances firent un acte de prudence en ajournant l'examen et la solution de leurs différends jusqu'à la victoire; cette prudence eût risqué d'être vaine, si des délibérations générales eussent permis aux États secondaires d'y introduire, par souci de leurs intérêts particuliers, les questions sur lesquelles l'accord ne pouvait subsister que dans le silence.

Ainsi, les grandes Puissances furent amenées à s'arroger, pour le bien commun, la direction exclusive des négociations avec la France. Elles n'hésitèrent pas, dans l'intérêt du succès, à empiéter sur le principe de l'égalité des États coalisés. Elles décidèrent seules des conditions à imposer à la France vaincue. Elles avaient la puissance de le faire; en dehors de la prépondérance de leur force, elles pouvaient alléguer la prépondérance de leurs services dans la lutte pour la libération de l'Europe. Elles manifestèrent

leur usurpation dès l'ouverture du Congrès de Châtillon. A la séance du 5 février 1814, en effet, « les plénipotentiaires des cours alliées déclarent qu'ils ne se présentent point aux conférences comme uniquement envoyés par les quatre cours de la part desquelles ils sont munis de pleins pouvoirs, mais comme se trouvant chargés de traiter de la paix avec la France au nom de l'Europe ne formant qu'un seul tout; les quatre Puissances répondent de l'accession de leurs alliés aux arrangements dont on sera convenu à l'époque de la paix même » (1). Ainsi les plénipotentiaires des quatre grandes Puissances se portaient forts de l'acceptation des États pour le compte desquels ils entendaient traiter sans tenir d'eux aucun pouvoir; ils s'arrogeaient donc, en ce qui concernait les négociations de paix, une suprématie manifeste sur les alliés et mettaient les grandes Puissances sur un autre plan que les autres.

Pendant les négociations de Châtillon, lord Castlereagh jugea nécessaire de resserrer les liens de la coalition en vue d'assurer la victoire et d'assurer ensuite la durée de la paix qui serait imposée à la France. Le traité de Chaumont, daté du 1er mars 1814, signé en réalité le 9 mars, fut son œuvre. Par ce traité, l'Angleterre, l'Autriche, la Prusse et la Russie s'engageaient à tenir constamment en campagne 150000 hommes chacune, « à ne pas négocier séparément avec l'ennemi commun, à ne signer aucune paix, ni trêve, ni convention, que d'un commun accord ». Elles se réservaient « de se concerter entre elles au moment de la conclusion de la paix avec la France, sur les moyens les plus propres à garantir à l'Europe et à se garantir réciproquement le maintien de cette paix »; elles se promettaient, en outre, protection réciproque « contre toute atteinte que la France voudrait porter à l'ordre de choses résultant de cette pacification », d'abord « par une intervention amicale » et, si besoin était, par une intervention d'un corps de soixante mille hommes pour chacune. Elles assignaient au traité pour but « de maintenir l'équilibre en Europe, d'assurer le repos et l'indépendance des Puissances et de prévenir les envahissements qui, depuis tant d'années, avaient désolé le monde »; elles en fixaient la durée à vingt ans; elles en prévoyaient le renouvel-

(1) Comte d'Angeberg, *le Congrès de Vienne et les traités de 1815*, t. I, p. 105.

lement. Elles décidaient d'inviter « les Puissances les plus exposées à une invasion française à accéder à leur alliance défensive » (1).

Cette dernière disposition voilait quelque peu l'usurpation qui ne s'affirmait que de façon indirecte, par l'intention d'assurer la permanence de la paix sur les bases qui seraient arrêtées par les grandes Puissances. Mais l'esprit du traité de Chaumont est le même que celui de la déclaration faite le 5 février au Congrès de Châtillon. Les quatre grandes Puissances veulent se constituer les gardiennes de la paix dont elles fixeront seules les conditions vis-à-vis de la France. Elles jugent une garantie nécessaire; elles ne la voient que dans leur concert et leur union. Cette union met une force commune au service de leurs décisions communes; elle leur donne une force décisive et les élève, en fait, au-dessus des autres Puissances, que celles-ci prêtent ou non leur collaboration à la suite des quatre. Les quatre s'érigent donc bien en conseil directeur des affaires de l'Europe, en tant du moins qu'il s'agit de légiférer sur les conditions de la paix, puis de maintenir, par l'observation de ces conditions, l'équilibre, le repos et l'indépendance de l'Europe. L'usurpation sur le principe d'égalité des États est limitée; elle est dictée par le souci de l'intérêt général qui se confond, à l'égard de la France, avec le souci de l'intérêt particulier de chacune des quatre grandes Puissances; elle est bornée par les raisons mêmes qui l'inspirent et par le but qu'elle se donne Mais elle tendra à s'étendre par des motifs analogues à ceux qui l'ont décidée; elle s'essaiera à faire valoir l'intérêt général de l'Europe, non seulement contre la France, mais contre quiconque viendrait à la menacer.

Après leur entrée victorieuse à Paris, les quatre grandes Puissances négocièrent seules avec Napoléon le traité de Fontainebleau qui réglait la situation personnelle de l'Empereur. Elles conduisirent seules les négociations de paix avec Talleyrand. Elles admirent, il est vrai, le comte de Casa Florès et le comte de Palmella à représenter l'Espagne et le Portugal dans les commissions de limites et de finances qui furent appelées à seconder les plénipotentiaires; mais elles ne les admirent que dans ces commissions

(1) Angeberg, *le Congrès de Vienne*, t. I, p. 116 et suiv.

techniques, et non dans les conseils où étaient arrêtées les décisions finales. La Suède, le Portugal et l'Espagne signèrent avec la France, le 8 juin, le 12 juin et le 20 juillet 1814, les articles communs du traité de Paris du 30 mai 1814 (1). Les autres États de la coalition, tenus à l'écart des négociations, durent s'incliner et accepter les stipulations préparées en dehors d'eux.

Les quatre grandes Puissances victorieuses avaient vainement tenté, à Paris et à Londres, de se mettre d'accord sur le partage des dépouilles. Elles n'avaient pas renoncé à l'idée de fixer, en dehors de la France, le sort des territoires conquis. Le premier des articles séparés et secrets du traité de Paris, du 30 mai 1814, pouvait fournir un argument, tout au moins un prétexte, à cette prétention. Il était ainsi formulé : « La disposition à faire des territoires auxquels S. M. Très Chrétienne renonce par l'article III du traité patent, et les rapports desquels doit résulter un système d'équilibre réel et durable en Europe, seront réglés au congrès sur les bases arrêtées par les Puissances alliées entre elles et d'après les dispositions générales contenues dans les articles suivants. » Avant l'ouverture du congrès de Vienne, les quatre tinrent des conférences préliminaires en vue d'arrêter la reconstruction territoriale de l'Europe. Un programme des travaux du congrès, « dressé par Humboldt, fut communiqué, le 16 septembre, aux quatre alliés, et, le 18, ceux-ci décidèrent de régler, entre eux seuls, les affaires de Pologne, d'Italie et d'Allemagne. Mais, le lendemain, ils durent constater que l'accord entre eux était bien loin d'être fait » (2). Ils n'en jugèrent que plus nécessaire d'écarter la France de leurs délibérations. Le 22 septembre, dans une conférence tenue chez Metternich, ils tirèrent de l'article secret du traité de Paris, cité plus haut, la conclusion que « les termes *arrêtées* et *arrêtées entre elles* exprimaient clairement qu'il ne s'agissait point de conférences où la France siégerait... Mais si on excluait la France, il fallait exclure, du même coup, l'Espagne, le Portugal et la Suède également signataires du traité de Paris. Le protocole du 18 fut ainsi confirmé. Metternich, Hardenberg, Humboldt, Nesselrode signèrent

(1) Le traité de Paris du 30 mai 1814 comprenait, en la forme, quatre traités séparés, signés par la France avec chacune des quatre grandes Puissances. A chacun de ces traités identiques étaient joints des articles particuliers.

(2) Albert Sorel, *l'Europe et la Révolution française*, t. VIII, p. 379.

la délibération; Castlereagh n'osa y adhérer sans réserve, et la réserve qu'il fit préparait les voies aux Français : « Je considère néanmoins que les arrangements ainsi mis en avant seront ouverts à une discussion libre et libérale avec les deux autres Puissances comme parties amicales et non hostiles. » Les deux autres, c'étaient l'Espagne et la France que Castlereagh n'osait écarter officiellement... Les quatre se réunirent encore le 23, pour arrêter les termes de la communication qu'ils feraient aux Français et aux Espagnols; car du Portugal et de la Suède, il ne fut plus question. On signa, en conséquence, un protocole où il était dit que les questions seraient divisées en deux séries : 1° celles qui étaient relatives « aux grands intérêts de l'Europe, comprenant les rapports des Puissances entre elles, la fixation des limites et la disposition à faire des pays provisoirement occupés et administrés par les Puissances alliées », c'est-à-dire les affaires de Pologne, d'Allemagne et d'Italie : les *quatre cours alliées* en délibéreraient entre elles, et, quand elles seraient d'accord, elles communiqueraient leur travail aux représentants de la France et de l'Espagne et « les inviteraient à faire connaître leurs opinions et leurs vœux »; 2° la préparation du pacte fédératif de l'Allemagne : les cours d'Autriche, Prusse, Bavière, Würtemberg et Hanovre en seraient chargées. A ce protocole fut joint un *projet de déclaration* portant que les Puissances signataires du traité de Paris « dirigeraient le travail du congrès, mais ne décideraient aucune question sans le concours des Puissances qui paraissaient avoir droit d'y intervenir (1) ». Cette décision divisait, en réalité, les États en quatre classes : les quatre grandes Puissances victorieuses se réservaient l'initiative et les décisions; la France et l'Espagne étaient admises à présenter des observations sur les questions d'intérêt européen; la Suède et le Portugal, en leur qualité de signataires du traité de Paris, étaient appelés à diriger nominalement le travail du Congrès avec les six autres, mais sur un plan qui les mettait en arrière de la France et de l'Espagne; les autres États ne seraient appelés à présenter leurs opinions et leurs vœux que sur les questions qui les intéressaient directement.

L'ouverture du Congrès avait été annoncée pour le 1er octobre.

(1) Albert Sorel, *l'Europe et la Révolution française*, t. VIII, p. 380-382.

Le 30 septembre, Metternich réunit chez lui les représentants des quatre, de la France et de l'Espagne. Le comte de Palmella, ambassadeur du Portugal, informé par Castlereagh de la réunion à laquelle il n'était pas invité, protesta contre cette exclusion et demanda que les huit Puissances signataires du traité de Paris et non pas six seulement « formassent la commission préparatoire qui devait mettre en activité le congrès dont elles avaient stipulé la réunion » (1). Talleyrand et M. de Labrador, plénipotentiaire d'Espagne, appuyèrent la demande qui obtint gain de cause. Le 1er novembre, les pouvoirs de tous les plénipotentiaires furent vérifiés en séance solennelle. « Le congrès fut alors censé ouvert, mais il ne devait jamais se réunir ni agir en corps. Ses attributions se trouvaient, en réalité, dévolues au comité des huit Puissances. C'est de ce comité qu'émanèrent toutes les résolutions. Le rôle des représentants des autres États se réduisit à intervenir pour la défense des intérêts particuliers de leurs commettants et à figurer dans les commissions auxquelles on jugeait à propos de les appeler (2). » Parmi les huit signataires du traité de Paris, les cinq grandes Puissances accusaient d'ailleurs leur prééminence, en se concertant entre elles sur les questions les plus importantes et les plus difficiles à résoudre : Pologne, Saxe et Naples (3).

L'acte final du congrès de Vienne du 9 juin 1815 ne fut signé que par les cinq grandes Puissances, la Suède et le Portugal, le plénipotentiaire d'Espagne ayant refusé de signer (4). Les autres États représentés au congrès furent simplement invités à y accéder.

Le retour de l'île d'Elbe resserra instantanément, entre les quatre grandes Puissances, les liens que les querelles du congrès de Vienne avaient singulièrement relâchés. Il les amena à reprendre et à accentuer leurs prétentions à la direction des affaires européennes et à la sauvegarde de l'intérêt général.

Le 13 mars, une déclaration des huit Puissances signataires du traité de Paris, prenant prétexte de la violation du traité de Fon-

(1) Pallain, *Correspondance inédite de Talleyrand et de Louis XVIII pendant le congrès de Vienne*, p. 12.
(2) De Viel-Castel, *Histoire de la Restauration*, t. II, p. 181.
(3) *Ibid.*, p. 182.
(4) L'Espagne a accédé à l'acte final de Vienne le 7 mai 1817.

tainebleau du 11 avril 1814, mettait Napoléon hors la loi (1). L'empereur essaya de parer le coup, en affirmant son désir de maintenir la paix et en invoquant les principes du droit des gens. Une note, publiée dans le *Moniteur* du 5 avril 1815, sur la déclaration du congrès de Vienne du 13 mars, se terminait ainsi : « Les Puissances ne peuvent se croire obligées à maintenir sur le trône Louis XVIII qui n'y est plus. Elles ne peuvent imposer à la nation des secours qu'elle ne veut pas. Elles n'ont point à intervenir pour une tranquillité qui existe sans elles. Elles n'ont à défendre aucun gouvernement, car aucun n'est attaqué. La question est donc celle-ci : une grande nation, brave et forte, a changé de chef; celui qu'elle a pris lui promet le gouvernement qu'elle désire. Elle croit à ses promesses. L'étranger n'a plus rien à dire. Nous respectons son indépendance; qu'il respecte la nôtre. Il n'a pas le droit d'y porter atteinte; et l'expérience a bien montré que, lorsque nous sommes unis, il n'en a pas non plus le pouvoir (2). »

Une commission fut chargée d'examiner s'il y avait lieu de répondre par une nouvelle déclaration aux protestations napoléoniennes. M. de Gentz, chargé du rapport, répondit, dans les termes suivants, qui furent approuvés, à l'argument tiré du consentement de la nation française au rétablissement de Napoléon : « Les Puissances connaissent trop bien les principes qui doivent les guider dans leurs rapports avec un pays indépendant pour entreprendre (comme on voudrait les en accuser) de lui imposer des lois, de s'immiscer dans ses affaires intérieures, de lui assigner une forme de gouvernement, de lui donner des maîtres au gré des intérêts ou des passions de ses voisins. Mais elles savent aussi que la liberté d'une nation, de changer son système de gouvernement, doit avoir ses justes limites, et que, si les Puissances étrangères n'ont pas le droit de lui prescrire l'usage qu'elle fera de cette

(1) « En rompant... la convention qui l'avait établi à l'île d'Elbe, Bonaparte détruit le seul titre légal auquel son existence se trouvait attachée. En reparaissant en France, avec des projets de troubles et de bouleversements, il s'est privé lui-même de la protection des lois et a manifesté, à la face de l'univers, qu'il ne saurait y avoir ni paix ni trêve avec lui. Les Puissances déclarent, en conséquence, que Napoléon Bonaparte s'est placé hors des relations civiles et sociales et que, comme ennemi et perturbateur du repos du monde, il s'est livré à la vindicte publique. » Déclaration des Puissances signataires du traité de Paris, du 13 mars 1815. ANGEBERG, *le Congrès de Vienne*, t. III, p. 912-913.

(2) ANGEBERG, *le Congrès de Vienne*, t. III, p. 1035.

liberté, elles ont au moins indubitablement celui de protester contre l'abus qu'elle pourrait en faire à leurs dépens. Pénétrées de ce principe, les Puissances ne se croient point autorisées à imposer un gouvernement à la France; mais elles ne renonceront jamais au droit d'empêcher que, sous le titre de gouvernement, il ne s'établisse en France un foyer de désordres et de bouleversements pour les autres États. Elles respecteront la liberté de la France partout où elle ne sera pas incompatible avec leur propre sûreté et avec la tranquillité de l'Europe (1). »

Ainsi apparaissait, avec la volonté de faire prédominer l'intérêt général, celle de limiter, pour les subordonner à l'utilité commune, les prérogatives de la souveraineté et de l'indépendance des États. Gentz ne nie pas que ce soit une conséquence naturelle et logique de cette souveraineté et de cette indépendance, pour chaque État, de pouvoir modifier sa constitution ou la forme de son gouvernement, mais il n'hésite pas à ouvrir le conflit entre la souveraineté d'un État et l'intérêt commun des autres États; il n'hésite pas à trancher le conflit en faveur de l'intérêt commun. Il reconnaît que l'intervention dans les affaires intérieures d'un État est en contradiction avec le principe de souveraineté; il affirme la légitimité de l'intervention pour cause d'utilité européenne, si cette intervention est nécessaire à la sauvegarde de l'intérêt général. Les quatre grandes Puissances adoptent cette doctrine et la mettent en pratique. Elles la précisent, après la seconde chute de Napoléon, dans un traité qu'elles signent le 20 novembre 1815. Elles lui donnent une allure, tout au moins une apparence juridique; elles y ajoutent l'ébauche d'une institution préposée à la sauvegarde de la paix et de l'équilibre, en annonçant des réunions destinées à affirmer la permanence de leur concert.

« Le but de l'alliance conclue à Vienne, le 25 mars 1815, ayant été heureusement atteint par le rétablissement, en France, de l'ordre des choses que le dernier attentat de Napoléon Bonaparte avait momentanément subverti, porte le préambule du traité, LL. MM. l'empereur d'Autriche, le roi du royaume uni de la Grande-Bretagne et d'Irlande, le roi de Prusse et l'empereur de toutes les Russies, considérant que le repos de l'Europe est essen-

(1) Angeberg, *le Congrès de Vienne*, t. III, p. 1183-1184.

tiellement lié à l'affermissement de cet ordre de choses fondé sur le maintien de l'autorité royale et de la charte constitutionnelle et voulant employer tous leurs moyens pour que la tranquillité générale, objet des vœux de l'humanité et but constant de leurs efforts, ne soit pas troublée de nouveau, désirant en outre resserrer les liens qui les unissent pour l'intérêt commun de leurs peuples, ont résolu de donner aux principes consacrés par les traités de Chaumont, du 1er mars 1814, et de Vienne, du 25 mars 1815, l'application la plus analogue à l'état actuel des affaires, et de fixer d'avance, par un traité solennel, les principes qu'elles se proposent de suivre pour garantir l'Europe des dangers qui pourraient encore la menacer.

« S'étant engagées dans la guerre qui vient de finir, dit l'article II, pour maintenir inviolables les arrangements arrêtés à Paris l'année dernière pour la sûreté et l'intérêt de l'Europe, les Hautes Parties contractantes ont jugé convenable de renouveler par le présent acte, et de confirmer comme mutuellement obligatoires les dits arrangements, sauf les modifications que le traité signé aujourd'hui avec les plénipotentiaires de S. M. Très Chrétienne y a apportées, et particulièrement ceux par lesquels Napoléon Bonaparte et sa famille, en suite du traité du 11 avril 1814, ont été exclus à perpétuité du pouvoir suprême en France, laquelle exclusion les Puissances contractantes s'engagent, par le présent acte, à maintenir en pleine vigueur et, s'il était nécessaire, avec toutes leurs forces. Et comme les mêmes principes révolutionnaires qui ont soutenu la dernière usurpation criminelle pourraient encore, sous d'autres formes, déchirer la France et menacer le repos des autres États, les Hautes Parties contractantes reconnaissant solennellement le devoir de redoubler leurs soins pour veiller, dans des circonstances pareilles, à la tranquillité et aux intérêts de leurs peuples, s'engagent, dans le cas qu'un aussi malheureux événement vînt à éclater de nouveau, à concerter, entre elles et avec S. M. Très Chrétienne, les mesures qu'elles jugeront nécessaires pour la sûreté de leurs États respectifs et pour la tranquillité générale de l'Europe.

« Pour assurer et faciliter l'exécution du présent traité, et consolider les rapports intimes qui unissent aujourd'hui les quatre souverains pour le bonheur du monde, porte enfin l'article VI, les

Hautes Parties contractantes sont convenues de renouveler, à des époques déterminées, soit sous les auspices immédiats des souverains, soit par leurs ministres respectifs, des réunions consacrées aux grands intérêts communs et à l'examen des mesures qui, dans chacune de ces époques, seront jugées les plus salutaires pour le repos et la prospérité des peuples et pour le maintien de la paix de l'Europe. »

Ainsi les « quatre » formulaient nettement leurs vues sur les conditions du maintien de la paix et de la sécurité de l'Europe. Elles prenaient en mains le soin de pourvoir à la tranquillité générale. Elles affirmaient la volonté de limiter, dans l'intérêt de l'Europe, la liberté d'action de la nation française par l'exclusion perpétuelle de la famille de Napoléon du trône de France et par l'obligation de conserver la dynastie des Bourbons. Elles annonçaient l'intention, pour mieux assurer la paix, de pourvoir, par des réunions périodiques, à la sauvegarde des intérêts généraux de l'Europe.

La première des réunions prévues par le traité du 20 novembre 1815 eut lieu à Aix-la-Chapelle en 1818. Le traité de paix avec la France avait imposé à celle-ci l'occupation d'une partie de son territoire, pendant une durée de cinq ans, susceptible d'être abrégée si les Puissances le jugeaient opportun. Dès 1817, le cabinet de Vienne proposa de convoquer un congrès pour examiner s'il y avait lieu de mettre fin à l'occupation. Le prince de Metternich traça le programme du congrès et le rôle de l'institution nouvelle de réunions périodiques destinées à veiller aux intérêts communs de l'Europe. Il avait fixé les principes de la politique autrichienne dans un rapport à l'empereur François, du 17 août 1817 : « Une des premières notions, y disait-il, je dirai même la base de la politique contemporaine, est et doit être le repos; or, l'idée fondamentale du repos, c'est la *sécurité dans la possession*. Si les premières Puissances de l'Europe partent de ce principe, il faut que de petits États qui peuvent à peine se tenir debout l'acceptent également, de gré ou de force (1). »

Pour maintenir la paix, pour assurer la sécurité dans la possession, il fallait contenir les grandes Puissances que Metternich

(1) *Mémoires de Metternich*, t. III, p. 61-62.

jugeait perturbatrices : la France et la Russie, et tenir en bride les petits États où les tendances révolutionnaires pourraient, par la contagion du mauvais exemple, devenir un péril pour la tranquillité des possessions autrichiennes. Il fallait maintenir la quadruple alliance pour mettre Alexandre dans « l'impossibilité morale de viser à l'extension de ses frontières » (1), mais il fallait éviter que de ce maintien naquît « une apparence de menace pour la France, *tranquille, gouvernée par son roi légitime et dans des formes constitutionnelles* (2) ». Il convenait donc, tout en renouvelant la quadruple alliance, de ne pas laisser la France « abandonnée à elle-même » et de la lier aux quatre cours par une combinaison politique. Cette combinaison devait revêtir « la forme d'un concert politique (autre qu'un traité) entre les cinq cours, ayant pour but unique et explicite le maintien de la paix générale » (3).

« Le concert diplomatique ne portant toutefois que sur les cinq cours » il s'agissait « d'écarter ce qu'il pourrait avoir d'inquiétant pour les autres cours de l'Europe. Ce moyen se trouverait : 1° Dans une rédaction claire et précise, propre à établir le concert entre les cinq cours sur le principe de la conservation de la paix et des meilleurs rapports entre elles; 2° dans un engagement explicite, entre les cinq cours, de ne point viser à étendre l'action de leur concert sur des intérêts particuliers à d'autres cours ; 3° dans l'énoncé de ces faits aux cours qui avaient accédé aux transactions des dernières années, et dans l'assurance positive de la détermination des cinq cours : *a*) qu'elles ne veulent point s'arroger le droit de discuter ni de décider entre elles une question placée hors de leurs intérêts directs; *b*) qu'elles sont décidées et qu'elles s'engagent à ne jamais aborder une question liée à l'intérêt d'un tiers sans l'intervention directe de ce tiers. » Le renouvellement de la quadruple alliance devait être consigné dans un protocole secret; le concert entre les cinq cours devait être établi par une invitation à la France, un protocole réglant ce concert et une communication aux autres cours (4).

La France accepta l'invitation de prendre part aux délibérations

(1) *Mémoires de Metternich*, t. III, p. 166.
(2) *Ibid.*, p. 167.
(3) *Ibid.*, p. 168.
(4) *Ibid.*, p. 168-170.

des quatre cours, délibérations présentes et futures consacrées au maintien de la paix, des traités sur lesquels elle repose, des droits et des rapports mutuels établis ou confirmés par ces traités et reconnus par toutes les uissances européennes (1). Le protocole du 15 novembre 1818 fixa les principes et les conditions du fonctionnement du conseil directeur des cinq grandes Puissances. « Les cours signataires du présent acte, y est-il dit, ont unanimement reconnu et déclarent en conséquence : 1° Qu'elles sont fermement décidées à ne s'écarter, ni dans leurs relations mutuelles, ni dans celles qui les lient à d'autres États, du principe d'union intime qui a présidé jusqu'ici à leurs rapports et intérêts communs, union devenue plus forte et plus indissoluble par les liens de fraternité chrétienne que les souverains ont formés entre eux; 2° que cette union, d'autant plus réelle et durable qu'elle ne tient à aucun intérêt isolé et à aucune combinaison momentanée, ne peut avoir pour objet que le maintien de la paix générale, fondé sur le respect religieux pour les engagements consignés dans les traités et pour la totalité des droits qui en dérivent; 3° que la France, associée aux autres Puissances par la restauration du droit monarchique, légitime et constitutionnel, s'engage à concourir désormais au maintien et à l'affermissement d'un système qui a donné la paix à l'Europe et qui, seul, peut en assurer la durée; 4° que, si, pour mieux atteindre le but énoncé, les Puissances qui ont concouru au présent acte, jugeaient nécessaire d'établir des réunions particulières, soit entre les augustes souverains eux-mêmes, soit entre leurs ministres plénipotentiaires respectifs, pour y traiter en commun de leurs propres intérêts en tant qu'ils se rapportent à l'objet de leurs délibérations actuelles, l'époque et l'endroit de ces réunions seront, chaque fois, préalablement arrêtés au moyen de communications diplomatiques et que, dans le cas où ces réunions auraient pour objet des affaires spécialement liées aux intérêts des autres États de l'Europe, elles n'auront lieu qu'à la suite d'une invitation formelle de la part de ceux de ces États que lesdites affaires concerneraient et sous la réserve expresse de leur droit d'y participer directement ou par leurs plénipotentiaires (2). »

Le protocole du 15 novembre 1818 paraissait fonder l'institution

(1) Angeberg, *le Congrès de Vienne*, t. IV, p. 1759.
(2) *Ibid.*, p. 1755-1756.

du conseil des cinq grandes Puissances sur le respect le plus absolu des règles du droit des gens; la déclaration, de même date, destinée à faire connaître les résultats du congrès d'Aix-la-Chapelle, affirmait l'invariable résolution des cinq souverains « de ne jamais s'écarter ni entre eux, ni dans leurs relations avec d'autres États, de l'observation des principes les plus stricts du droit des gens, principes qui, dans leur application à un état de paix permanent, peuvent seuls garantir efficacement l'indépendance de chaque gouvernement et la stabilité de l'association générale » (1). L'indépendance de chaque gouvernement semblait garantie par la stipulation que, dans le cas où les réunions prévues « auraient pour objet des affaires spécialement liées aux intérêts des autres États de l'Europe, elles n'auraient lieu qu'à la suite d'une invitation formelle de la part de ceux de ces États que lesdites affaires concerneraient », mais l'expression « affaires spécialement liées » pouvait être sujette à interprétations. Metternich avait révélé sa pensée et l'esprit qu'il porterait aux réunions en déclarant, dans son rapport du 17 août 1817, que, si les premières Puissances de l'Europe partaient du principe que la base de la politique européenne devait être le repos par la sécurité dans la possession, il fallait que les petits États l'acceptâssent de gré ou de force. Les grandes Puissances avaient approuvé le rapport de Gentz interdisant à la France la liberté des révolutions qui seraient incompatibles avec leur propre sûreté et la tranquillité générale de l'Europe. Elles devaient trouver naturel de réprimer, chez les petits États, les abus d'indépendance qu'elles avaient interdits à la France. Elles ne devaient pas se montrer disposées à faire dépendre de l'appel d'États tiers le soin de veiller à leurs intérêts communs et à la sauvegarde de la tranquillité générale.

Dans la pensée de Metternich, l'intervention du conseil des cinq pourrait être refusée aux États qui la demanderaient, car il appartenait aux grandes Puissances de juger de l'opportunité de leur réunion en congrès, mais cette intervention ne pouvait être arrêtée par l'inertie d'un État intéressé, si les cinq croyaient nécessaire de délibérer sur leurs intérêts communs pour la sauvegarde de la paix et des traités.

(1) Angeberg, *le Congrès de Vienne*, t. IV, p. 1760.

## III

Talleyrand avait toujours eu le sens de la mesure et le goût de la modération. Au début de la Révolution française, dans un mémoire du 25 novembre 1792 sur les rapports de la France avec les autres États de l'Europe, il avait consigné ces réflexions remarquables :

« ...Il ne s'agit plus aujourd'hui, comme nous le conseillaient, il y a quelques années, des hommes célèbres dans la carrière politique, il ne s'agit plus d'adopter *un système qui puisse rendre à la France le rang que son énorme consistance lui assigne dans l'ordre politique et la suprématie qui lui est due sous tous les rapports, parmi les Puissances du continent.*

« On sait bien maintenant à quoi se réduisent toutes les grandes idées *de rang, de primatie, de prépondérance.* On sait ce qu'il faut penser de tout cet échafaudage politique sous lequel la turbulence et la nullité des cabinets de l'Europe se sont débattues si longtemps et avec tant d'appareil aux dépens des intérêts des peuples. On a appris enfin que la véritable primatie, la seule utile et raisonnable, la seule qui convienne à des hommes libres et éclairés est d'être maître chez soi, et de n'avoir jamais la ridicule prétention de l'être chez les autres. On a appris, et un peu tard sans doute, que, pour les États comme pour les individus, la richesse réelle consiste non à acquérir ou envahir les domaines d'autrui mais à bien faire valoir les siens; on a appris que tous les agrandissements de territoire, toutes ces usurpations de la force et de l'adresse auxquelles de longs et illustres préjugés avaient attaché l'idée *de rang, de primatie, de consistance politique,* de supériorité dans l'ordre des Puissances, ne sont que des jeux cruels de déraison politique, que des faux calculs du pouvoir dont l'effet réel est d'augmenter les frais et l'embarras de l'administration, et de diminuer le bonheur et la sûreté des gouvernés pour l'intérêt passager ou la vanité de ceux qui gouvernent... (1). La France doit

(1) Pallain, *le Ministère de Talleyrand sous le Directoire.* Introduction, p. XLII-XLIII.

rester circonscrite dans ses propres limites; elle le doit à sa gloire, à sa justice, à sa raison, à son intérêt et à celui des peuples qui seront libres par elle (1). »

Talleyrand s'était fait plus tard, pour satisfaire ses ambitions personnelles, l'instrument d'une politique d'agression. Il n'avait pas approuvé la politique qu'il servait et avait cherché, parfois, à en modérer les excès. En 1814, les circonstances lui ont permis de faire valoir, à l'avantage de la France et de l'Europe, ses idées dont l'expérience avait confirmé la justesse. Elles l'ont amené à se hausser au-dessus de lui-même et à chercher, dans les principes du droit et de la morale, les conditions du relèvement de la France, de la durée de la paix et de la prospérité des nations.

Dans les négociations du traité de Paris en 1814, s'il s'efforce de limiter les sacrifices de la France, il prend soin, avant tout, de rassurer les alliés sur les dispositions du nouveau gouvernement, sur la sincérité de son attachement à la paix dans le respect des droits de tous et le souci du progrès général.

Il prend l'initiative d'une proposition, sinon de désarmement, du moins de limitation des armements. Il formule cette proposition en termes magnifiques de concision et de vérité : « Comme un État qui entretient de grandes forces en temps de paix met tous les autres dans la nécessité de l'imiter, ce qui produit d'abord l'accablement des peuples, convertit l'état de paix en un état d'efforts de tous contre tous et fait naître la guerre de ce qui paraissait destiné à la prévenir, les Hautes Puissances contractantes sont convenues d'examiner sincèrement à quel nombre de troupes elles pourraient, en temps de paix, réduire leurs armées respectives, eu égard toutefois à l'étendue, à la population, à la situation géographique et à la situation intérieure de chacune d'elles (2). » La proposition, classée dans le dossier des articles à prendre en considération par les plénipotentiaires, n'eut pas de suite. Les archives n'ont point conservé trace de délibérations à son sujet, mais il est facile de supposer les raisons qui l'ont fait écarter. Non seulement les vainqueurs n'étaient pas d'humeur à diminuer, par une réduction de

(1) Pallain, *le Ministère de Talleyrand sous le Directoire*. Introduction, p. xlviii.

(2) *Archives de Vienne*, Frankreich, Varia, 79, 1814, n° 16. Voir Charles Dupuis, *le Ministère de Talleyrand en 1814*, t. I, p. 374 et suiv.

l'état militaire, l'écart de forces entre la France à laquelle l'épuisement de ses ressources commandait de restreindre son armée et la coalition à peine rassurée par son triomphe, mais certains, parmi les vainqueurs, inquiets sur le partage des dépouilles, se demandaient s'ils n'auraient pas à appuyer, par les armes, leurs prétentions contestées. C'était plus qu'il ne fallait pour enlever toute chance de succès à la proposition, quelque avantageuse qu'elle pût être pour la prospérité des États et le bien des nations.

D'autres propositions, qui paraissent trahir la manière et le style de Talleyrand, eurent un meilleur sort.

L'une visait la navigation fluviale à laquelle le strict exercice de la souveraineté territoriale avait si longtemps apporté tant d'entraves. Elle était ainsi formulée : « La navigation sur le Rhin, du point où il devient navigable jusqu'à la mer et réciproquement, sera libre de telle sorte qu'elle ne puisse être interdite à personne et que les États riverains ne puissent lever, sur l'étranger, d'autres ni de plus grands droits de transport que sur leurs propres sujets. Il sera examiné et décidé, dans le futur congrès, si, pour faciliter les communications entre les peuples et les rendre toujours moins étrangers les uns aux autres, la disposition ci-dessus ne doit pas s'étendre à tous les fleuves qui, dans leur cours navigable, séparent ou traversent différents États ou si même elle ne pourrait pas être étendue à la totalité des fleuves ou rivières navigables dans tous les pays de la chrétienté en Europe. » Elle ne fut pas admise sans modifications. Les plénipotentiaires firent subir deux retranchements au texte proposé; ils supprimèrent l'interdiction de surtaxes sur les étrangers et restreignirent l'examen du futur congrès aux fleuves internationaux, c'est-à-dire à ceux qui, dans leur cours navigable, séparent ou traversent différents États. Par contre, ils accentuèrent le principe de la liberté de navigation sur les fleuves internationaux, en réservant au futur congrès d'examiner non pas si, mais de quelle manière il conviendrait d'étendre à ces fleuves la disposition concernant le Rhin. Au congrès de Vienne, le baron de Humboldt, plénipotentiaire de Prusse, réussit à rétrécir la portée de la disposition concernant la liberté de navigation sur le Rhin, au moyen d'une addition qui en modifiait le sens. D'après le texte de l'article 109 de l'acte final du 9 juin 1815 « la navigation sur le Rhin sera libre et ne pourra, *sous le rapport du commerce*, être

interdite à personne », ce qui a été entendu en ce sens que seule la circulation des marchandises ne pouvait être interdite à personne, tandis que celle des bateaux pouvait l'être.

L'autre proposition avait trait aux droits privés des étrangers. Elle était ainsi formulée : « Les Hautes Parties contractantes, ayant à cœur de favoriser tout ce qui tend à établir entre les peuples une réciprocité d'avantages et une communauté d'intérêts, à former entre eux des liens d'affection ou à fortifier ceux qui existent et à faire, autant qu'il est possible, des diverses sociétés européennes une seule et même société, il est convenu que les sujets de chacun des États engagés dans la guerre présente jouiront, dans les pays soumis à chaque autre desdits États, du droit d'acquérir des biens meubles et immeubles, de les posséder et d'en disposer par toutes les voies que la loi commune y permet aux indigènes. »

Cette proposition fut aussi modifiée, et le traité de Paris n'enregistra qu'une disposition beaucoup plus modeste, qui se bornait « à maintenir l'abolition des droits d'aubaine, de détraction et autres de la même nature, dans les pays qui l'avaient réciproquement stipulée avec la France ou qui lui avaient été précédemment réunis ».

Par ces propositions et par les stipulations auxquelles elles ont donné lieu dans le traité du 30 mai 1814, les négociations de Paris ont contribué à ouvrir la voie qui tendait à étendre le domaine du droit international au profit de tous les peuples et, par là même, à restreindre l'exercice du droit de souveraineté dans l'intérêt exclusif des nationaux, au détriment de l'utilité commune et parfois de la justice. Elles peuvent être considérées comme l'origine lointaine du mouvement qui a abouti à de multiples unions internationales, facilitant, dans le respect de la souveraineté de tous, petits États aussi bien que grandes Puissances, le développement des rapports internationaux et la satisfaction des intérêts communs de l'humanité.

## IV

Les négociations de Paris n'avaient réglé, de façon précise, qu'à l'égard de la France les conséquences territoriales du rétablissement de la paix. Les quatre grandes Puissances avaient pu s'ac-

corder sur les conditions imposées à la France; elles n'avaient pas pu s'accorder sur le partage des pays conquis; elles avaient dû recourir encore à l'ajournement pour éviter les querelles qui menaçaient de rompre leur union. Elles entendaient décider seules des répartitions de territoires, faire, à cet égard, la loi à l'Europe et imposer à tous leurs convenances. Ces convenances étaient d'ordre politique. La politique devait, à leur sens, dicter le nouvel état de droit, sans se préoccuper des entraves que lui pourraient opposer les règles du droit ancien, si longtemps oublié et méconnu. « Les convenances de l'Europe sont le droit, dira Alexandre à Talleyrand au congrès de Vienne (1). » Les Prussiens ne veulent pas entendre parler d'un droit qui barrerait la route à leurs convoitises. « Que fait ici le droit public? » dira à Talleyrand Humboldt, protestant violemment contre une proposition du ministre français qui dressait ce spectre importun (2). Hardenberg ne connaît qu'un droit, le droit de conquête, le droit de la force (3). Il a fort peu de considération pour les petits États.

(1) Pallain, *Correspondance inédite de Talleyrand et de Louis XVIII pendant le Congrès de Vienne*, p. 21.

(2) *Ibid.*, p. 36.

(3) « Je me suis convaincu, dit Hardenberg au comte Zichy, ambassadeur d'Autriche à Berlin, qu'un morcellement de la Saxe serait dangereux et entraînerait même pour cette nation des inconvénients faciles à déduire. Nous possédons ce pays par le droit de la conquête, je pourrais citer en notre faveur tous les publicistes anciens et modernes les plus célèbres qui s'accordent unanimement à venir à l'appui de ma thèse. » (Le comte Zichy à Metternich, 12 août 1814, *Archives de Vienne*, Preussen, Berichte-Weisungen, 1814.) « Il nous faut la Saxe entière, écrit-il à Humboldt, le 3 septembre 1814... Je n'ai pas besoin de récapituler les arguments qui s'opposent à un établissement pour le roi de Saxe dans son ancien pays. Cela ne tournerait pas même à sa propre satisfaction, mais je désire qu'on fasse à ce prince le meilleur sort que les circonstances admettent et, en vérité, je ne vois pas qu'aucune raison valable soit contraire au projet de lui assigner les trois Légations. L'Autriche devrait, en bonne politique, favoriser ce projet. Nous n'avons besoin du consentement du pape, ni de celui du roi de Saxe. Celui-ci a perdu son pays en nous combattant jusqu'au dernier moment comme ennemi. Le droit de conquête n'a jamais été plus applicable... Ce sont les alliés qui ont conquis et la Saxe et les trois Légations. Ce sont eux qui en disposent. » (Hardenberg à Humboldt, 3 septembre 1814, *Archives de Berlin*, Acta der Kgl. Gesandschaft zu Wien.)

« La Prusse et l'Autriche, écrit-il encore, le 3 septembre, doivent, en Allemagne, partager l'influence décisive et le pouvoir entre elles et les exercer conjointement et dans la plus parfaite union. » Il faut confiner la Bavière et le Würtemberg sur la rive droite du Rhin. De petits États sur la rive gauche du Rhin « seront toujours sous l'influence française et ne cesseront d'intriguer et de menacer ruine à l'équilibre que nous voulons établir et à la sûreté et indépendance de l'Allemagne et des États autrichien et prussien ». Il faut donc

Il n'a que dédain et défiance à l'égard des États secondaires de l'Allemagne; il prétend les soumettre à la domination exclusive de la Prusse et de l'Autriche. Metternich louvoie, non pas entre le droit et la politique, mais entre les solutions et les attitudes politiques qui lui permettront de satisfaire les ambitions de l'Autriche et de contenir celles de la Prusse et de la Russie. Castlereagh met dans sa politique une modération, une loyauté, un sens réaliste qui s'inspirent de vues élevées, mais, s'il a le sentiment de l'intérêt général et le souci de l'utilité commune de l'Europe, c'est à la politique qu'il entend demander les moyens d'atteindre le but. La politique, pour lui, domine le droit positif, puisqu'elle le fait; elle n'a donc pas à s'embarrasser de scrupules juridiques; elle est libre de ses procédés, pourvu qu'elle atteigne le but poursuivi : l'établissement d'une paix durable.

Talleyrand sait bien que le congrès de Vienne sera une assemblée politique et que la politique y aura le dernier mot. Il sait que, par la nature des choses, par l'infirmité des hommes et par les idées qui dominent souverains et hommes d'État, la politique appuyée sur la force aura le rôle prépondérant; il ne veut pas qu'elle ait le rôle exclusif. Il entend lui tracer des limites, en lui rappelant qu'elle doit obéir à des règles : les unes reconnues, consacrées par l'expérience et dont les crises récentes ont démontré la valeur par les maux qu'a entraînés leur méconnaissance, ce sont les règles du droit international public; les autres, plus hautes, non seulement contestées mais souvent niées, dont le mépris cependant suffit à faire crouler les échafaudages sur lesquels la politique prétend édifier la sécurité des États et la prospérité des nations, ce sont les règles de la justice et de la morale internationales. Il sait aussi que les quatre grandes Puissances ont pris en mains la direction des intérêts européens et que les autres ont

partager la rive droite du Rhin entre la Prusse et l'Autriche. (Hardenberg à Humboldt, *Archives de Berlin, ibid.*)

« Il est facile de s'apercevoir, écrit-il, le même jour, à Metternich, que ce sont l'Autriche et la Prusse qui, d'après mon plan (pour la constitution de l'Allemagne), auront la voix décisive et que, dans le fond, tous les autres membres de la fédération ne jouiront en effet que d'une voix consultative, mais cela doit être ainsi... La force de l'Allemagne, son unité sous l'influence décisive de l'Autriche et de la Prusse bien unies entre elles, voilà le véritable fondement du repos futur de l'Europe et de l'équilibre auquel tendent tous nos soins. » (Hardenberg à Metternich, 3 septembre 1814. *Archives de Vienne*, Preussen, Berichte und Weisungen, 1814.)

accepté ou subi, sans protester, la suprématie que les premières se sont arrogées. Il incline à voir, dans ce concert, une garantie pour le maintien de la paix et de l'équilibre; il juge naturelle une procédure qui simplifie des négociations compliquées et remet aux plus forts la garde des intérêts généraux de l'Europe. Il concilie tant bien que mal le fait et le droit; il se prête à l'usurpation qu'il lui serait impossible ou du moins difficile de combattre, puisqu'il a déjà dû composer avec elle, en traitant, à Paris, avec les seuls plénipotentiaires des quatre grandes Puissances, mais il affirme hautement le droit de tous et de chacun à conserver ce qui leur appartient, s'ils ne consentent à des abandons réguliers.

Les instructions du roi Louis XVIII à son ambassade au congrès de Vienne (1), sans être à l'abri de toute critique, sont remarquables à la fois par l'ampleur avec laquelle elles mettent en relief la nécessité, pour les États souverains, d'incliner leur souveraineté devant certaines règles de droit, sous peine de rendre leurs rapports incertains, de les livrer à tous les caprices des ambitions qui se croient puissantes, de les discréditer par l'évidence de tous les abus de force qui seraient à l'origine du nouvel ordre de choses; elles sont remarquables par la hauteur à laquelle elles élèvent le souci du bien commun et des intérêts permanents de l'Europe, par la justesse des vues qui assignent à la politique internationale d'autres ressorts que l'intérêt égoïste, strictement exclusif, et rappellent que, dans toutes les relations humaines, les combinaisons matérielles les mieux ajustées ne se peuvent soutenir sans l'influence des éléments moraux.

« Aucune assemblée investie de pouvoirs, ainsi débutent les instructions, ne peut rien faire de légitime qu'autant qu'elle est légitimement formée et conséquemment qu'aucun de ceux qui ont le droit d'y être n'en est exclu et qu'aucun de ceux qui n'ont pas ce droit n'y est admis; qu'elle se renferme scrupuleusement dans les bornes de sa compétence et qu'elle procède selon les règles prescrites, ou, à défaut de ces règles, selon celles qui se peuvent tirer de la fin pour laquelle elle a été formée et de la nature des choses. C'est la nature des choses qui, par les rapports de dépendance qu'elle met entre des objets divers, fixe l'ordre dans lequel il est

(1) Angeberg, *le Congrès de Vienne*, t. I, p. 215 et suiv.

indispensable de les régler, une question subordonnée ne pouvant pas être traitée et résolue avant celle dont elle dépend. Enfin, les actes les plus légitimes et les plus sages seraient vains et en pure perte si, faute de moyens d'exécution, ils restaient sans effet...

« D'après l'article 32 du traité du 30 mai, le congrès doit être général et toutes les Puissances engagées de part et d'autre dans la guerre que ce traité a terminée doivent y envoyer leurs plénipotentiaires. » Donc, quel que soit leur degré de force ou de faiblesse, tous les États belligérants doivent être représentés, les plus petits ne sauraient être privés du droit de l'être. « La France n'a pas songé à les exclure et toutes les autres Puissances contractantes ne l'ont pas pu, puisque, stipulant pour eux et en leur nom, elles n'ont pas pu stipuler contre eux... »

Des difficultés peuvent s'élever sur la qualité des souverains qui, en fait, ont été dépossédés de leurs États; ces difficultés trouveront leur solution dans le droit public qui est la loi des États.

Or, c'est un principe fondamental de ce droit « que la souveraineté ne peut être acquise par le seul fait de la conquête, ni passer au conquérant si le souverain ne la lui cède... Toutes les fois qu'un pays est conquis à un souverain, la cession est possible et... elle ne peut être remplacée ou suppléée par rien ». Si le pays conquis n'a pas de souverain parce que celui qui l'était a renoncé à sa souveraineté, la cession est impossible; mais la conquête ne suffit pas à donner la souveraineté; la cession doit être suppléée par la sanction de l'Europe.

C'est l'antipode de la doctrine de Hardenberg. C'est l'égalité de droit résultant de la souveraineté, opposée à l'inégalité de droit résultant de l'inégalité de force. Et, sans doute, — il y aura lieu de revenir sur ce point, — ce n'est pas une garantie suffisante contre l'abus de la force. Car le droit public de l'Europe, rappelé par Talleyrand, se contente d'un consentement du souverain auquel la pression de la force n'est pas étrangère. C'est sous cette pression que, pour en faire cesser le poids odieux, le souverain se résigne à céder quelque chose pour libérer le reste. Mais il n'est pas indifférent de limiter l'action brutale de la force, et on la limite par cela même qu'on la voile sous la nécessité du consentement et qu'on proclame que, par elle-même, elle ne peut rien fonder qui soit légitime. On la limite sans l'abolir comme dans le droit politique

interne; on la limite sans l'abolir, quand on requiert les formes de l'appareil législatif pour donner le nom de loi aux prescriptions abusives d'une majorité oppressive.

« D'environ 170 millions d'hommes que l'Europe chrétienne renferme, plus des deux tiers appartiennent à la France et aux sept États qui ont signé avec elle le traité du 30 mai et la moitié de l'autre tiers à des pays sous la conquête, ou qui, n'ayant point été engagés dans la guerre, n'auront point de ministres au congrès; le surplus forme la population de plus de quarante États dont quelques-uns seraient à peine la centième partie du plus petit de ceux qui ont signé le traité du 30 mai, et qui, réunis tous, ne feraient point une puissance égale aux grandes Puissances de l'Europe.

« Quelle part auront-ils aux délibérations? Quelle part au droit de suffrage? Auront-ils chacun une voix égale à celle des plus grands États? Ce serait choquer la nature des choses. N'auront-ils qu'une voix en commun? Ils ne parviendraient jamais à la former. N'en auront-ils aucune? Mieux vaudrait alors ne les point admettre. Mais qui exclura-t-on? Les ministres du pape, de Sicile, de Sardaigne? ou celui de Hollande ou celui de Saxe? ou seulement ceux qui ne le sont point de têtes couronnées? Mais qui cédera pour ces princes s'ils doivent céder? Qui donnera, pour eux, à une obligation qu'il s'agirait de leur imposer, le consentement qu'ils doivent donner? Disposera-t-on de leurs États sans qu'ils les cèdent? Se passera-t-on de leur consentement quand le droit public le rend nécessaire? Et l'Europe sera-t-elle réunie pour violer les principes de ce droit qui la régit? Il importe bien plutôt de les remettre en vigueur, après qu'ils ont été si longtemps méconnus et si cruellement violés. Un moyen simple de concilier à la fois le droit et les convenances serait de mesurer la part que les États du 3e ou du 4e ordre prendraient aux arrangements à faire, non sur l'échelle de leur puissance, mais sur celle de leur intérêt.

« L'équilibre général de l'Europe ne peut être composé d'éléments simples. Il ne peut l'être que de systèmes d'équilibre partiels. Les petits ou moyens États ne prendraient part qu'à ce qui concerne le système particulier auquel ils appartiennent, les États d'Italie aux arrangements de l'Italie et les États allemands aux arrangements de l'Allemagne. Les grandes Puissances, embrassant

l'ensemble, ordonneraient chacune des parties par rapport au tout. »

Après avoir affirmé la nécessité et l'empire du droit public, les instructions abordent le chapitre de la politique, c'est-à-dire des solutions à proposer ou à soutenir là où le droit n'en impose pas, là où les discussions sont ouvertes et les décisions libres :

« Après avoir montré quels objets le congrès doit régler et peut régler et que sa compétence résulte des principes mêmes de droit qui doivent servir à les régler, il reste à les considérer sous le rapport des intérêts de la France et à faire voir que la France est dans l'heureuse situation de n'avoir point à désirer que la justice et l'utilité soient divisées et à chercher son utilité particulière hors de la justice qui est l'utilité de tous.

« Une égalité absolue de forces entre tous les États, outre qu'elle ne peut jamais exister, n'est point nécessaire à l'équilibre politique et lui serait peut-être, à certains égards, nuisible. Cet équilibre consiste dans un rapport entre les forces de résistance et les forces d'agression réciproques des divers corps politiques. Si l'Europe était composée d'États qui eussent entre eux un tel rapport que le minimum de la force de résistance du plus petit fût égale au maximum de la force d'agression du plus grand, il y aurait alors un équilibre réel, c'est-à-dire résultant de la nature des choses. Mais la situation de l'Europe n'est point telle et ne peut le devenir. A côté des grands territoires appartenant à une Puissance unique, se trouvent des territoires de moindre grandeur divisés en un nombre plus ou moins grand d'États souvent de diverses natures. Unir ces États par un lien fédératif est quelquefois impossible et il l'est toujours de donner à ceux qui sont unis ainsi la même unité de volonté et la même puissance d'action que s'ils étaient un corps simple. Ils n'entrent donc jamais dans la formation de l'équilibre général, que comme des éléments imparfaits, en leur qualité de corps composés, ils ont leur équilibre propre, sujet à mille altérations qui affectent nécessairement celui dont il fait partie.

« Une telle situation n'admet qu'un équilibre tout artificiel et précaire qui ne peut durer qu'autant que quelques grands États se trouvent animés d'un esprit de modération et de justice qui le conserve...

« Le système de conservation fut celui de la France dans tout le cours du siècle passé jusqu'à l'époque des événements qui ont produit les dernières guerres et c'est celui que le roi veut constamment suivre...

« L'Angleterre, qui s'est livrée hors de l'Europe à l'esprit de conquête, porte, dans les affaires de l'Europe, l'esprit de conservation. Cela tient peut-être uniquement à sa position insulaire, qui ne permet pas qu'aucun territoire soit ajouté au sien, et à sa faiblesse relative qui ne lui permettrait pas de garder, sur le continent, des conquêtes qu'elle y aurait faites. Mais, que ce soit en elle nécessité ou vertu, elle s'est montrée animée de l'esprit de conservation, même à l'égard de la France, sa rivale, et sous le règne d'Henri VIII, d'Elisabeth, de la reine Anne et peut-être aussi à une époque bien plus récente.

« La France, ne portant au congrès que des vues conservatrices, a donc lieu d'espérer que l'Angleterre la secondera, pourvu qu'elle satisfasse elle-même l'Angleterre sur les points qu'elle a le plus à cœur et l'Angleterre n'a rien tant à cœur que l'abolition de la traite...

« Les présentes instructions ne sont point données aux ambassadeurs du roi comme une règle absolue, de laquelle ils ne puissent s'écarter en aucun point. Ils pourront céder ce qui est d'un intérêt moindre pour obtenir ce qui est d'un intérêt plus grand... »

Et les instructions indiquent les quatre points essentiels : que l'Autriche ne puisse avoir aucune chance de mettre un jour la main sur les États du roi de Sardaigne; que Ferdinand IV recouvre Naples; que la Russie ne puisse avoir la Pologne entière; que la Prusse n'acquière ni la Saxe entière, ni Mayence.

« En faisant des concessions sur les autres objets, les ambassadeurs du roi ne les feront porter que sur ce qui est de simple utilité et non sur ce qui est d'obligation; premièrement, parce que, pour la presque totalité des objets à régler par le congrès, le droit résulte d'un seul et même principe; et que l'abandonner pour un point, ce serait l'abandonner pour tous; en second lieu, parce que les derniers temps ont laissé des impressions qu'il importe d'effacer. La France est un État si puissant que les autres peuples ne peuvent être rassurés que par l'idée de sa modération;

idée qu'ils prendront d'autant plus facilement qu'elle leur en aura donné une plus grande de sa justice. »

Ainsi donc, l'apport de la France au congrès de Vienne, en ce qui concerne les idées directrices de la politique internationale et le droit public, peut se résumer ainsi : la justice est l'utilité de tous; elle est la règle de l'intérêt général; donc elle doit inspirer la politique; celle-ci doit s'incliner devant le droit public dans lequel se trouve son point d'appui. Le droit public vaut pour les petits États comme pour les grandes Puissances; les uns et les autres ne peuvent être privés de leurs prérogatives par l'action de la force seule; la conquête ne peut être légitimée que par le consentement du souverain. L'équilibre est nécessaire, mais il est insuffisant pour assurer la sécurité et le respect des droits de chacun; il ne peut être établi que de manière artificielle et précaire; il ne peut durer « qu'autant que quelques grands États se trouvent animés d'un esprit de modération et de justice qui le conserve »; car il faut la force pour maintenir et tenir en échec les ambitieux et les perturbateurs et seuls de grands États ont la force voulue pour s'opposer aux desseins néfastes de grandes Puissances ou même de coalitions d'États moyens; il faut l'esprit de justice et de modération à ceux qui ont la force, du moins il les faut à des États suffisamment puissants pour en imposer à ceux qui sont animés de l'esprit d'injustice et de conquête. C'est le problème qui se pose à l'intérieur des États comme dans les rapports entre États, problème dont la solution n'est pas toujours mieux assurée par le droit interne et la politique intérieure que par le droit international et la politique extérieure : l'union de la force et de la justice mettant la force au service de la justice. Si les grands États seuls disposent des moyens d'exécution nécessaires pour maintenir l'équilibre général, ils sont appelés, par là même, à un rôle plus élevé et à des charges plus grandes; les petits États iraient à l'encontre de la nature des choses s'ils prétendaient au même rôle. Cependant ils ont leurs droits et ils sont égaux en droit aux grandes Puissances; leur faiblesse ne peut les éliminer; la conciliation du droit et des « convenances » doit consister à mesurer leur part aux arrangements à faire « non sur l'échelle de leur puissance, mais sur celle de leur intérêt ». Ils délibéreront sur ce qui les intéresse directement; l'organisation de l'équilibre par-

tiel — élément de l'équilibre général — auquel leur situation leur commande de concourir.

La conciliation, pour ingénieuse et élégante qu'elle soit, ne va pas sans empiéter sur le principe d'égalité des États, et les États faibles, s'ils ont intérêt immédiat dans l'établissement de l'équilibre partiel qui peut leur permettre de se soutenir contre leurs voisins, ont aussi un intérêt, au moins indirect, au maintien de l'équilibre général.

La conciliation proposée rejoint, en ce qui concerne les rapports des grands États et des autres Puissances, l'expédient employé avec succès par l'Angleterre, l'Autriche, la Prusse et la Russie au congrès de Châtillon, dans le traité de Chaumont et dans les négociations de Paris. Elle tend à afficher, au-dessus de l'égalité juridique, l'inégalité politique, et à élever l'aristocratie des grandes Puissances au-dessus de la foule des États secondaires. Du moins ne le fait-elle qu'en réservant la nécessité du consentement des petits États à tout sacrifice qui leur serait demandé et en affirmant la volonté de la France de soutenir leur cause. Car, disent les instructions, « ce qui est de l'intérêt des petits États est aussi de l'intérêt de la France. Tous voudront conserver leur existence; elle doit vouloir qu'ils la conservent. Quelques-uns peuvent désirer de s'agrandir et il convient qu'ils s'agrandissent, en tant que cela peut diminuer l'accroissement des grands États. Sa politique doit être de les protéger et de les favoriser, mais sans qu'on en puisse prendre ombrage; ce qui lui serait moins facile s'ils n'assistaient point au congrès et qu'au lieu de n'avoir qu'à appuyer leurs demandes, elle en dût faire pour eux. D'un autre côté, le besoin qu'ils auront de son appui lui donnera sur eux de l'influence. Il n'est donc point indifférent pour elle que leurs voix soient ou non comptées. — En conséquence, les ambassadeurs du roi s'opposeront, s'il y a lieu, à ce que, sous le prétexte de la petitesse d'un État, engagé dans la dernière guerre, les plénipotentiaires que le souverain de cet État enverrait au congrès en soient exclus et ils insisteront pour qu'ils y soient admis. »

Talleyrand soutint brillamment, au congrès de Vienne, le rôle qu'avaient tracé les instructions. Il décida de l'admission des huit signataires du traité de Paris dans le comité qui régla les affaires générales et prépara l'acte final. Il réclama, pour les principes du

droit public, la place d'honneur que les Prussiens refusaient à celui-ci de peur d'en être gênés dans la poursuite de leurs convoitises (1). Il tint tête à Alexandre qui affichait pour le droit public la même répulsion — et pour la même cause — que les Prussiens (2). Il soutint les droits du roi de Saxe. Sa politique de principes gêna les convoitises et, dans une certaine mesure, tint la politique de force en échec. Elle démontra que c'est une force d'avoir raison, de le savoir et de le dire. Le désintéressement de la France surprit d'abord, puis il obtint les sympathies des États faibles, atténua et finit par dissiper les défiances des États forts. « M. de Metternich m'ayant communiqué officiellement sa note du 10 décembre, écrit-il dans un rapport au roi, je pus faire entendre l'opinion de la France, et j'adressai à lui et à lord Castlereagh une profession de foi politique complète. Je déclarai que Votre Ma-

(1) « J'ai déclaré, écrit-il, le 9 octobre 1814, à Louis XVIII, que je consentais à l'adoption du projet (concernant l'ordre des travaux au congrès), mais sous la condition qu'à l'endroit où il était dit que l'ouverture formelle du congrès serait ajournée au 1er novembre, on ajouterait : *et sera faite conformément aux principes du droit public*. A ces mots, il s'est élevé un tumulte dont on ne pourrait que difficilement se faire d'idée. M. de Hardenberg, debout, les poings sur la table, presque menaçant et criant comme il est d'ordinaire à ceux qui sont affligés de la même infirmité que lui, proférait ces paroles entrecoupées : « Non, monsieur, le droit public? C'est inutile. Pourquoi dire que nous agirons selon le droit public? Cela va sans dire. » Je lui répondis que si cela allait bien sans le dire, cela irait encore mieux en le disant. M. de Humboldt criait : « Que fait ici le droit public? » A quoi je répondis : « Il fait que vous y êtes. » (Pallain, *Correspondance inédite de Talleyrand et de Louis XVIII pendant le congrès de Vienne*, p. 35-36.

(2) Le 1er octobre, Talleyrand eut un entretien avec Alexandre. « ... A présent, dit l'empereur, parlons de nos affaires; il faut que nous les finissions ici. — Cela dépend de Votre Majesté. Elles finiront promptement et heureusement si Votre Majesté y porte la même noblesse et la même grandeur d'âme que dans celles de la France. — Mais il faut que chacun y trouve ses convenances. — Et chacun ses droits. — Je garderai ce que j'occupe. — Votre Majesté ne voudra garder que ce qui sera légitimement à elle. — Je suis d'accord avec les grandes Puissances. — J'ignore si Votre Majesté compte la France au nombre de ces Puissances. — Oui, sûrement, mais si vous ne voulez point que chacun trouve ses convenances, que prétendez-vous? — Je mets le droit d'abord et les convenances après. — Les convenances de l'Europe sont le droit. — Ce langage, Sire, n'est pas le vôtre; il vous est étranger et votre cœur le désavoue. — Non, je le répète; les convenances de l'Europe sont le droit. » (Pallain, *Correspondance inédite de Talleyrand et de Louis XVIII pendant le Congrès de Vienne*, p. 21-22.) Le 25 octobre, nouvel entretien, au sujet de la Saxe. L'empereur irrité s'écrie : « Je croyais que la France me devait quelque chose. Vous me parlez toujours de principes : votre droit public n'est rien pour moi; je ne sais ce que c'est. Quel cas croyez-vous que je fasse de tous vos parchemins et de tous vos traités? » (*Ibid.*, p. 77.)

jesté ne demandait rien pour la France; qu'Elle ne demandait pour qui que ce fût que la simple justice; que ce qu'Elle désirait par-dessus toute chose, c'était que les révolutions finissent, que les doctrines qu'elles avaient produites n'entrassent plus dans les relations politiques des États afin que chaque gouvernement pût, ou les prévenir, ou les terminer complètement, s'il en était menacé ou atteint. — Ces déclarations achevèrent de dissiper la défiance dont nous avions d'abord été l'objet; elle fit bientôt place au sentiment contraire. Rien ne se fit plus sans notre concours, non seulement nous fûmes consultés, mais on rechercha notre suffrage. L'opinion publique changea tout à fait à notre égard, et une affluence de personnes, qui s'étaient montrées si craintives, remplaça l'isolement où nous avions d'abord été laissés (1). »

La profession de foi politique de Talleyrand avait été formulée, en termes élevés, dans sa lettre du 19 décembre 1814 au prince de Metternich :

... La France, disait-il, n'avait à porter au Congrès aucune vue d'ambition ou d'intérêt personnel. Replacée dans ses antiques limites, elle ne songeait plus à les étendre, semblable à la mer qui ne franchit ses rivages que quand elle a été soulevée par les tempêtes.

Ses armées, chargées de gloire, n'aspirent plus à de nouvelles conquêtes. Délivrée de cette oppression, dont elle avait été moins l'instrument que la victime, heureuse d'avoir recouvré ses princes légitimes, et, avec eux, le repos qu'elle pouvait craindre d'avoir perdu pour toujours, elle n'avait point de réclamations à faire, point de prétentions qu'elle voulût former.

Elle n'en a élevé, elle n'en élèvera aucune. Mais il lui restait à désirer que l'œuvre de la restitution s'accomplît pour toute l'Europe comme pour elle, que partout et pour jamais l'esprit de révolution cessât, que tout droit légitime fût rendu sacré, et que toute ambition ou entreprise injuste trouvât et sa condamnation et un perpétuel obstacle dans une reconnaissance explicite, et dans une garantie formelle de ces mêmes principes dont la Révolution n'a été qu'un long et funeste oubli. Ce désir de la France doit être celui de tout État européen qui ne s'aveugle pas lui-même. Sans un tel ordre de choses, nul ne peut se croire, un moment, certain de son avenir.

Jamais but plus noble ne fut offert aux gouvernements de l'Europe. Jamais résultat ne fut si nécessaire et jamais on ne put tant espérer de

(1) Pallain, *Correspondance inédite de Talleyrand et de Louis XVIII pendant le congrès de Vienne*, p. 450-451.

l'obtenir, qu'à l'époque où la chrétienté tout entière était, pour la première fois, appelée à former un congrès.

Peut-être l'aurait-on déjà obtenu si, comme le roi l'avait espéré, le congrès d'abord réuni eût, en posant les principes, tracé le but et la seule route qui pût y conduire. Sans doute alors, on n'aurait pas vu des Puissances se faire un prétexte pour détruire ce qui ne peut avoir que la conservation pour fin. Certes, quand le traité du 30 mai a voulu que le dernier résultat des opérations du congrès fût un équilibre réel et durable, il n'a pas entendu confondre dans une seule et même masse tous les territoires et tous les peuples pour les diviser ensuite selon certaines proportions.

Il a voulu que toute dynastie légitime fût conservée ou rétablie, que tout droit légitime fût respecté, et que les territoires vacants, c'est-à-dire sans souverains fussent distribués conformément aux principes de l'équilibre politique, ou, ce qui est la même chose, conformément aux principes conservateurs des droits de chacun et du repos de tous. Ce serait d'ailleurs une erreur bien étrange que de considérer comme élément unique de l'équilibre les quantités que les arithméticiens politiques dénombrent.

« Athènes, dit Montesquieu, eut dans son sein les mêmes forces et pendant qu'elle domina avec tant de gloire et pendant qu'elle servit avec tant de honte. Elle avait vingt mille citoyens lorsqu'elle défendit les Grecs contre les Perses, qu'elle disputa l'empire à Lacédémone et qu'elle attaqua la Sicile; et elle en avait vingt mille lorsque Démétrius de Phalère les dénombra, comme dans un marché l'on compte les esclaves. »

L'équilibre ne sera donc qu'un vain mot, si l'on fait abstraction, non de cette forme éphémère et trompeuse que les passions produisent, mais de la véritable force morale qui consiste dans la vertu. Or, dans les rapports de peuples à peuples, la vertu première est la justice (1).

## V

Le congrès de Vienne a reconstruit l'Europe sur un plan issu des traditions de l'ancien régime. Il n'a tenu aucun compte du principe des nationalités. On ne saurait s'en étonner. Le principe des nationalités était une conséquence du principe de la souveraineté du peuple. Les souverains et ministres assemblés à Vienne n'y sont pas venus pour faire leur révérence aux idées de la Révo-

(1) Angeberg, *le Congrès de Vienne*, t. II, p. 540-541.

lution française, mais pour réparer, à leur manière, les ravages des guerres révolutionnaires et impériales. L'Autriche, la Prusse et la Russie sont des États autocratiques; l'Angleterre s'enorgueillit de ses libertés politiques et de son régime parlementaire; elle est en réalité un État aristocratique qui ne doit rien et ne veut rien devoir aux principes révolutionnaires. En France, Napoléon Ier, s'il a pris l'héritage de la Révolution pour en consolider certaines réformes, a pris soin de confisquer à son profit les libertés publiques et d'escamoter la souveraineté du peuple. Louis XVIII n'est pas venu la rétablir. S'il a dû composer, transiger avec les idées nouvelles, il n'a consenti qu'une transaction inspirée des idées anglaises; la Charte a établi un régime aristocratique. La souveraineté populaire, partout répudiée à l'intérieur, ne pouvait être prise en considération dans la reconstitution de l'Europe et dans la restauration du droit public international. C'est en dehors des gouvernements, malgré eux et contre eux, qu'elle allait cheminer dans les esprits et préparer, dans l'antagonisme des gouvernants et des éléments populaires, les luttes qui frayeraient plus ou moins la voie aux remaniements internationaux plus ou moins inspirés des idées révolutionnaires et du principe des nationalités.

L'œuvre de Vienne est un compromis entre les prétentions et les ambitions contradictoires de l'Autriche, de la Prusse et de la Russie, limitées, dans l'intérêt général de l'Europe, par l'action modératrice et conservatrice de la France et de l'Angleterre. Elle institue un nouvel état de possession territoriale, dicté dans une large mesure par les vainqueurs, limité dans une certaine mesure par les principes du droit public que certains voulaient éliminer parce qu'il gênait leurs convenances, auquel Talleyrand n'a pas fait appel en vain, parce qu'il a cru que c'était une force et parce que les Puissances qui prétendaient fonder une paix durable et un état de droit ne pouvaient établir un ordre stable sur une fantaisie sans règles ni un nouvel état de droit sur la violation manifeste des principes fondamentaux du droit. A Vienne, la politique ne s'est pas faite l'humble servante du droit, mais elle en a reconnu l'empire; elle l'a confirmé et même étendu par quelques dispositions nouvelles comme le règlement du 19 mars 1815 sur le rang des agents diplomatiques, les dispositions relatives à la navigation des

fleuves internationaux, la déclaration du 8 février 1815 relative à l'abolition de la traite des nègres d'Afrique ou du commerce des esclaves, les dispositions concernant la neutralité perpétuelle de la Suisse.

Parfois aussi elle a biaisé avec lui, comme dans la procédure adoptée à l'égard des petits États. Ceux-ci, en effet, ont été admis, mais ils ont été relégués au second plan. Nul n'a eu souci de rappeler à la vie ceux qui l'avaient perdue dans la tourmente révolutionnaire et napoléonienne; ceux qui avaient survécu n'ont eu voix au chapitre que sur les questions secondaires qui les concernaient directement. Ils ont dû accepter le règlement des intérêts généraux de l'Europe tel que l'avaient arrêté les huit Puissances signataires du traité de Paris. Si leur consentement a été requis pour valider les sacrifices qui leur étaient imposés par les convenances des grands, ils n'ont pas pu éluder ces sacrifices. L'inégalité politique a pesé sur l'égalité de droit.

Le congrès de Vienne n'a point défini d'ailleurs le domaine de la politique et celui du droit international; il n'en a point délimité les frontières et le congrès d'Aix-la-Chapelle a plutôt tendu à les confondre. Metternich a jugé qu'il pourrait tirer parti du droit, en l'assouplissant à sa politique; il a pensé que l'autorité du droit était utile pour garantir « la sécurité dans la possession », formule dernière de ses ambitions satisfaites; il a donc pris soin de masquer, en termes calculés et virtuellement contradictoires, la suprématie des grandes Puissances sous l'apparence du respect pour le principe d'égalité des États.

Depuis 1818, le droit public européen a été souvent invoqué dans les documents officiels; il a eu une action certaine, bien que parfois interrompue et même rompue, sur les rapports internationaux, mais, s'il a parfois contenu, il n'a pas dominé l'action de la politique qui entendait parfois se servir de lui et parfois l'asservir, souvent s'élever au-dessus de lui ouvertement pour le façonner ou le modifier à sa guise.

Le droit international et la politique se sont développés tantôt sur des lignes parallèles, tantôt en se croisant. Les heurts se sont trop souvent produits au détriment du droit, à l'avantage de la politique appuyée sur la force.

Des progrès incontestables ont été accomplis dans les branches

du droit international auxquelles les passions ambitieuses sont étrangères ou indifférentes, là où l'assentiment général suit aisément les leçons de l'expérience et les suggestions de l'utilité commune. Là où l'esprit de conquête ou de domination entre en jeu, le droit impuissant, incertain ou fragile ou bien cédait le pas à la politique ou bien subissait sa violence. L'égalité des souverainetés porte en elle une fissure qui s'élargit trop aisément en une large brèche par où la politique peut faire passer tous les abus de la force.

Il convient d'examiner successivement ce que contient le principe fondamental du droit international moderne, le principe de souveraineté des États, quels en sont les effets, quels en sont les garanties ou les périls, puis l'essai, fait à son encontre, d'une organisation rudimendaire, veillant à la garde des intérêts généraux de l'Europe, puis les diverses combinaisons par lesquelles la politique a visé et parfois réussi à atteindre ses fins en faisant appel au concours du droit, tantôt de la manière la plus légitime et tantôt en demandant aux formes du droit de couvrir la pression de la force.

Dans ces combinaisons est apparu, ou de façon très ouverte ou de façon plus ou moins détournée, l'effet de l'inégalité politique dans les rapports des grandes Puissances et des autres États. Il y aura donc lieu, après un chapitre sur la souveraineté, l'indépendance et l'égalité des États, d'en consacrer plusieurs au concert européen et à l'intervention, aux confédérations d'États et États fédéraux, aux neutralités permanentes, aux protectorats, aux contrôles financiers. Puis il y aura lieu d'examiner les solutions nouvelles qui ont été données depuis une vingtaine d'années, en Amérique, au problème des relations entre grandes Puissances et petits États, et enfin les solutions proposées pour la réorganisation de la société des États et les conséquences que ces solutions comportent pour les relations entre États de puissance très inégale.

## CHAPITRE III

### LA SOUVERAINETÉ, L'INDÉPENDANCE ET L'ÉGALITÉ DES ÉTATS

### I

La souveraineté consiste à exercer l'autorité sans avoir à s'incliner devant aucune autorité humaine supérieure. Les États souverains exercent leur autorité sur leur territoire et n'y reconnaissent aucune autorité au-dessus de la leur. Par là même ils affirment leur indépendance à l'égard des autres États et l'égalité de tous les États, car commander à sa guise, sans avoir à tenir compte d'ordres d'autrui, c'est être indépendant, et l'égalité de droit est la conséquence nécessaire de l'indépendance, car l'inégalité de droit suppose une subordination dont l'indépendance est exclusive.

Tous les auteurs de droit international proclament l'indépendance et l'égalité des États souverains; les États eux-mêmes ne peuvent contester ce qui dérive de la nature des choses : la souveraineté suppose l'indépendance; il y a équivalence, en quelque sorte, entre les deux termes. Il n'y a pas équivalence entre la souveraineté et l'indépendance d'une part, l'égalité de l'autre; car l'égalité peut exister dans la subordination comme dans l'indépendance, mais l'égalité est l'effet inéluctable de la souveraineté et de l'indépendance, car admettre l'inégalité, c'est abdiquer la souveraineté et l'indépendance.

D'ailleurs, c'est en protestant contre toute hiérarchie des États, c'est en rejetant la suprématie d'un empire universel que le droit international moderne s'est fondé sur les ruines de la conception du moyen âge. En répudiant toute limite à leur souveraineté, tout lien de vassalité et toute reconnaissance d'autorité supérieure, les États se sont interdit à eux-mêmes de dénier l'égalité de tous.

Mais la souveraineté, l'indépendance et l'égalité ont un grave et

inévitable revers. Si elles entraînent des conséquences logiques, rigoureuses, agréables à l'amour-propre des États, si elles impliquent, pour les États, la faculté d'user et d'abuser de l'absence de tout contrôle supérieur, elles ne donnent aucune garantie que les droits qu'elles supposent seront respectés.

Si les États vivaient entièrement isolés, étrangers les uns aux autres, dans une complète indifférence à l'égard de ce qui se passe au delà de leurs frontières, leur souveraineté pourrait s'exercer avec une entière liberté; leur indépendance pourrait se développer sans entraves, et leur égalité, sans se manifester, résulterait de leur impassibilité réciproque. Mais les États sont loin de renfermer leur activité dans l'ignorance et l'insouciance de ce qui est et de ce qui se passe au dehors. Ils se préoccupent les uns des autres; ils ont des rapports les uns avec les autres et, parce qu'ils ont des rapports, ils sont dans la nécessité de soumettre ces rapports à des règles et ils sont sujets à entrer en conflit, soit sur la détermination des règles à adopter, soit sur l'application des règles adoptées.

Du moment où les États entretiennent des relations mutuelles, ils ont des intérêts communs et des intérêts contraires. Il leur faut ajuster ces intérêts, fixer les mesures propres à satisfaire et à développer les intérêts communs, à concilier les intérêts contraires. Le principe de souveraineté, d'indépendance et d'égalité fournit bien une procédure pour pourvoir à ces mesures, mais cette procédure est très insuffisante, parce qu'elle est souvent négative. Les États sont libres, dans leur souveraineté et leur indépendance, de s'accorder pour restreindre l'usage qu'ils feront, en certains points, de cette souveraineté et de cette indépendance, en vue de mieux servir leurs intérêts communs ou de régler le conflit de leurs intérêts contraires. Ils sont libres d'exercer leur souveraineté en en abdiquant volontairement quelques parcelles et la nature des choses leur impose d'user de leur souveraineté pour renoncer à quelques-unes de ses prérogatives, comme elle impose aux particuliers d'user de leur liberté pour l'aliéner en partie dans les liens de contrats sans lesquels ils ne pourraient subsister. Mais la souveraineté qui permet aux États de s'engager, leur permet également de refuser leur assentiment aux mesures qui leur déplaisent; elle soustrait les États à toute règle à laquelle ils n'ont pas con-

senti ; elle laisse à chacun d'eux la faculté de s'opposer à toute mesure, à toute règle, si justifiée fût-elle, qui choquerait ses convenances. La souveraineté et l'indépendance étant de même essence pour tous les États, les plus faibles aussi bien que les plus forts trouvent en elles et dans l'égalité leur conséquence, le même droit de refus, sans avoir à rendre compte des raisons du refus.

Si deux ou plusieurs États, ayant conclu un traité ou donné leur commun assentiment à une règle, entrent en dissentiment sur le sens et la portée du traité ou de la règle, leur souveraineté, leur indépendance et leur égalité leur permettent de maintenir, chacun, leur point de vue, sans avoir à subir l'examen et la décision d'un juge imposé ; elles excluent, en effet, la possibilité d'un tel juge par cela même qu'elles excluent toute autorité supérieure et toute subordination. Le dissentiment ne peut être résolu que par des concessions volontaires de part ou d'autre ou de toutes parts, soit que ces concessions portent sur le fond même du litige, soit qu'elles consistent à soumettre le différend à des arbitres volontairement choisis dont la décision ne pourra être que volontairement exécutée. Si des États entrent en dissentiment sur l'utilité, la convenance, l'opportunité de maintenir, d'abroger ou de modifier un traité consenti, une règle admise, il n'y a d'autre issue que le maintien des stipulations arrêtées ou de la règle établie, à moins que l'État fondé à se prévaloir des engagements pris ne consente à un accord nouveau, car il est évident que l'État qui s'est lié ne peut se délier sans l'assentiment de celui ou de ceux envers qui il s'est engagé.

Mais, toutes les fois que le dissentiment conduit à une impasse des États dont l'intransigeance se refuse également à l'entente et à l'immobilité dans le *statu quo*, la tentation surgit de trancher par la force le conflit que l'égalité des souverainetés ne permet pas de dénouer. Les États qui ne veulent pas ou qui ne savent pas écouter les conseils de la justice ou de la prudence recourent alors à la violence pour contraindre l'assentiment qu'ils n'ont pu obtenir ou surprendre par la persuasion. Ils invoquent comme une des prérogatives de leur souveraineté, de leur indépendance et de leur égalité, le droit de faire la guerre pour soutenir leurs prétentions et imposer leur volonté. Le droit international public offre et subit le

scandale de son impuissance à garantir la justice et la faiblesse. Il abdique devant cette conséquence du principe de souveraineté qui, dans l'anarchie des souverainetés, en arrive à se contredire lui-même, puisque, refusant de reconnaître aucune autorité suprême, il prétend puiser dans la force le moyen de contraindre une souveraineté, d'entamer une indépendance et d'abaisser une égalité de droit sous une inégalité de force. Le droit international abdique et il avoue son abdication, car il admet, sous la pression de l'histoire, que le droit de guerre est l'inévitable aboutissement de la souveraineté et que la souveraineté qui en use le fait sans avoir à rendre compte de la justice de sa cause.

Les théologiens ont soigneusement étudié et séparé les causes de guerre justes ou injustes. Grotius avait suivi leur exemple. Le droit international a pris une autre voie, non sans raisons. S'il a en effet des règles qui pourraient servir de mesure de la justice ou de l'injustice des causes de guerre, il n'a pas plus de juges pour appliquer ces règles que pour écarter la guerre en statuant sur les prétentions des États en litige. Laisser les belligérants ajouter au fait de la guerre le soin de décider de sa justice, c'eût été leur donner la tentation de rendre la guerre plus cruelle, car chacun prétendant avoir raison eût été enclin à chercher non seulement le triomphe, mais le châtiment de ses adversaires. C'est seulement en avouant son impuissance à prévenir la guerre et à en juger les mobiles que le droit international a tenté d'en restreindre les rigueurs, d'en éliminer toute violence inutile pour assurer la victoire ou dangereuse pour le rétablissement d'une paix durable.

Le droit de guerre est la fissure ou la brèche par où la politique fait irruption pour affirmer sa suprématie dans les questions qui passionnent et saccager le domaine du droit international. La guerre assure la prédominance de la force aussi bien contre le droit qu'au service du droit; elle détruit ou mutile la souveraineté des États vaincus; elle met cette souveraineté plus ou moins sous la dépendance du vainqueur; elle fait prévaloir l'inégalité de force sur l'égalité de droit. Elle emporte dans la tourmente qu'elle déchaîne tous les traités par lesquels les belligérants avaient établi entre eux, pour la paix, un système d'avantages spéciaux fondés sur des concessions réciproques. La politique, maîtresse de décider de la guerre ou de la paix, a par là un empire formidable sur le

droit international. Les juristes s'efforcent de limiter en même temps que de voiler cette emprise, en posant en principe, comme l'ont fait les instructions de Louis XVIII à son ambassade au congrès de Vienne, que ce n'est pas la force, mais le consentement du souverain qui décide des modifications que la guerre peut apporter à l'état de possession respectif des belligérants. Mais, si la nécessité du consentement élève un léger obstacle devant l'arbitraire du vainqueur, si elle permet au vaincu de négocier, donc de discuter, elle ne lui ouvre que peu de chances d'atténuer et aucune de supprimer les exigences de la force victorieuse. Le consentement du vaincu valide trop souvent l'abus de la force et couvre d'apparences correctes les œuvres de la violence. Le droit international, à la différence du droit civil, se contente d'un consentement extorqué et ce vice d'origine ne laisse pas de donner quelque fragilité aux traités imposés. Ce que la politique a fait par la force, la politique est tentée de le défaire par la force, quand la force a ou du moins paraît avoir changé de camp. Ce n'est pas là d'ailleurs une infirmité propre du droit international; le droit constitutionnel en est également affligé, car il enregistre les constitutions issues de révolutions et de coups d'État comme le droit international enregistre les traités politiques issus de guerres; il accepte les signatures des chefs d'État et les votes des assemblées, sans distinguer entre les actes spontanés et les actes subis.

La faculté de briser, par la guerre, traités, droits qui en dérivent, égalité juridique des États inégaux de puissance, indépendance et souveraineté des États dépourvus de force, permet à la politique de recourir sans grand scrupule, pour atteindre ses fins, aux moyens de pression moins violents que la guerre. L'impuissance du droit international à mettre obstacle à la guerre invite la politique à se charger de ce soin. Et tantôt dans un dessein très égoïste, tantôt avec le noble but de pourvoir à l'intérêt général par le maintien de la paix, la politique usurpe sur la souveraineté, l'indépendance et l'égalité des États. Ce sont naturellement les États les plus faibles qui sont les plus exposés à souffrir de ces usurpations.

En réalité, le principe de la souveraineté, de l'indépendance et de l'égalité des États ne joue pleinement son rôle qu'autant qu'il est soutenu par l'esprit de paix et de justice; il ne le joue pleine-

ment que dans la paix et dans les questions qui, ne mettant pas en jeu les passions, laissent la politique favorable ou au moins indifférente à la libre action et au libre développement du droit international. Dans ces questions, telles par exemple que le règlement des relations diplomatiques ou celles qui forment l'objet de multiples unions internationales, le principe de souveraineté, d'indépendance et d'égalité des États déroule, sans entraves, ses conséquences logiques. Tout État, grand ou petit, puissant ou faible, y jouit de sa liberté d'action, la conserve ou l'aliène par consentement spontané dans un intérêt commun. Dans d'autres questions, telles par exemple que l'établissement et la condition des étrangers, les passions violentes entrent rarement en jeu; elles y entrent quelquefois. D'habitude, ces questions sont réglées selon les déductions rationnelles du principe de souveraineté, mais, parfois, sous l'impulsion de l'esprit de domination politique ou économique, des États n'ont pas hésité à empiéter sur la souveraineté d'autres États pour contraindre ceux-ci à accepter, contre leur gré, la présence d'étrangers sur leur territoire et à faire à ces étrangers une situation privilégiée. Enfin, dans les questions où les États prétendent que leurs intérêts vitaux ou leur honneur se trouvent engagés, la politique n'a guère souci du principe de souveraineté et de ses conséquences. La formule « intérêts vitaux, honneur des États » est une formule commode, ostentatoire et vaine en ce que chaque État, s'estimant seul juge de ses intérêts vitaux et de son honneur, peut les invoquer au gré de ses fantaisies, sans que son existence soit en péril ni son honneur en jeu; elle couvre, le plus souvent, des passions inavouables qui n'osent s'afficher avant le succès et des conceptions de l'honneur qui ne sauraient s'expliquer ouvertement; car elles sont le contre-pied de l'honneur véritable.

## II

Quelles sont, au point de vue des relations internationales, les conséquences logiques, nécessaires ou naturelles du principe de souveraineté, d'indépendance et d'égalité des États? Dans quelle

mesure ces conséquences sont-elles reconnues, appliquées ou atténuées par des renonciations volontaires en vue de l'intérêt général? Sur quels points ont-elles été particulièrement mises en échec?

La souveraineté peut être envisagée soit au point de vue de l'action de l'État sur son propre territoire, soit au point de vue des rapports de l'État avec les États étrangers.

L'exercice de la souveraineté à l'intérieur du territoire peut, au premier abord, paraître étranger au droit international; il ne l'est pas complètement, car il peut avoir de nombreuses répercussions sur les rapports internationaux.

La souveraineté appartient à l'État, c'est-à-dire à l'association d'hommes vivant, sur un territoire déterminé, de manière indépendante sous un gouvernement qui la régit et la représente auprès des autres États. Chaque État est libre d'organiser à son gré l'exercice de sa souveraineté, de la concentrer aux mains d'un seul chef ou de la diviser entre des autorités multiples et diverses. Il peut modifier la forme de son gouvernement soit par la voie régulière d'une révision de sa constitution, soit par la voie irrégulière d'une révolution ou d'un coup d'État. L'indépendance des États ne permet pas aux autres États de se faire juges de la légitimité des changements survenus. Ces changements, en effet, n'affectent pas l'existence de l'État, mais seulement les organes de son fonctionnement. Ils n'altèrent pas l'essence de la souveraineté, mais seulement les conditions de son exercice. Dans des circonstances exceptionnelles cependant, des États ont prétendu limiter et ont effectivement limité la faculté, pour un État, de conserver ou de modifier son gouvernement.

Ils l'ont fait, en invoquant l'intérêt général ou l'intérêt de leur sécurité menacés par un gouvernement qu'ils considéraient comme un danger permanent pour tous ou pour eux-mêmes. Le droit international n'offrant aucun recours, aucun remède, aucune procédure régulière contre le péril d'une souveraineté qui méprise les droits des autres, la politique a usé d'un expédient pour parer aux inconvénients de l'anarchie des souverainetés. Si l'expédient a pu paraître, en certains cas, légitime, c'est que le droit international n'a pas d'organe pour assurer la défense de l'intérêt commun et la protection des droits de chacun contre un État qui abuse de sa souveraineté contre les autres.

L'État puise dans sa souveraineté la faculté de commander sur son territoire et d'y pourvoir à l'exécution de ses commandements. Les États modernes usent de cette faculté, en constituant des autorités législatives qui édictent des lois, des autorités administratives ou judiciaires qui veillent à l'exécution des lois et recourent à la contrainte contre les récalcitrants qui ne se soumettent point à ces lois. La souveraineté de l'État s'étend à tout son territoire; logiquement, elle s'exerce sur tout ce qui se trouve sur son territoire et expire aux frontières; logiquement donc elle peut interdire l'accès de son territoire aux étrangers et elle ne peut commander à ses ressortissants qui se trouvent à l'étranger. Mais la vie des nations et des États a mis la logique en défaut. Des raisons très diverses ont conduit les États à se départir de la stricte application du caractère territorial de la loi.

L'isolement des États derrière des frontières rigoureusement fermées va à l'encontre de l'intérêt général, car les échanges de produits, de personnes et d'idées sont à l'avantage commun et ces échanges supposent faculté d'accès pour les personnes comme pour les choses. La plupart des États l'ont compris et ont spontanément levé, dans une plus ou moins large mesure, les barrières que le principe de souveraineté eût permis de laisser fermées. Quelques-uns ont résisté et parfois leur résistance a été brisée par la force. La politique n'a pas eu la vertu d'attendre l'effet persuasif d'une expérience très générale ou les suggestions d'un intérêt trop lent à s'éveiller; elle a violenté les États récalcitrants pour leur imposer du dehors les renonciations aux conséquences de la souveraineté, qui auraient dû venir de l'assentiment spontané. Au début de 1914, il n'était guère de frontières qui fussent fermées et certains auteurs affirmaient que la clôture en était condamnée par le droit international. Opinion contestable, car elle va à l'encontre du principe de souveraineté et elle suppose renonciation des États, dans l'intérêt commun, à l'un des effets de ce principe; or, cette renonciation n'a fait l'effet d'aucun accord universel et il est à tout le moins douteux qu'elle ait été tacitement consentie par tous et soit consacrée par une coutume universelle. Il est certain, d'autre part, que les États qui ouvrent leurs frontières aux personnes et aux produits étrangers se réservent de déterminer les conditions d'admission. Des États comme l'Angleterre, qui avaient adopté à

cet égard les mesures les plus larges, ont édicté récemment des dispositions restrictives. Il est à prévoir qu'une des conséquences de la guerre de 1914 sera d'amener à l'encontre des étrangers des restrictions nouvelles et considérables. Certaines Puissances ont tellement abusé de l'hospitalité dont jouissaient leurs ressortissants à l'étranger pour développer un système inadmissible d'espionnage militaire, politique et économique que certaines exclusions, tout au moins, paraîtront commandées par la prudence et par une défiance légitime.

Si les étrangers sont admis, le principe de souveraineté permet à chaque État de déterminer les conditions de leur admission et de leur séjour ainsi que les droits dont ces étrangers seront admis à jouir. La tendance générale du dix-neuvième siècle a été favorable aux étrangers; soit par voie de législation interne, soit par voie de traités, les États ont élargi les droits des étrangers; ils ont souvent assimilé les étrangers aux nationaux en ce qui concerne la jouissance des droits civils et le paiement des impôts. Une tendance plus restrictive s'est manifestée, en divers pays, depuis quelques années et s'accentuera, sans doute, par suite de la guerre de 1914. Des conflits ont parfois surgi entre États au sujet du traitement de leurs nationaux en certains pays, et ces conflits ont donné lieu à des abus de la part de grandes Puissances à l'égard d'États faibles; ces abus trouvaient souvent d'ailleurs, sinon leur justification, du moins leur explication, leur excuse ou leurs circonstances atténuantes dans la mauvaise organisation politique de certains États, dans le mauvais usage que ceux-ci faisaient de leur souveraineté. Les grandes Puissances réclamaient des indemnités à raison de dommages subis par leurs nationaux tantôt par suite de troubles, d'émeutes ou de guerres civiles, tantôt à raison ou sous prétexte de dénis de justice. Les États contre qui des réclamations étaient dirigées soutenaient que le droit international ne leur imposait pas de responsabilité; ils basaient leur thèse sur le principe de souveraineté, en en tirant des déductions logiques. Les étrangers, disaient-ils, ne sauraient prétendre à plus de droits que n'en possèdent nos ressortissants; ils ne sauraient donc se plaindre des dommages qu'ils subissent par cas de force majeure, comme les ressortissants, ni prétendre être indemnisés de ces dommages, quand les ressortissants ne le sont pas. Du moment que le recours

aux tribunaux leur est ouvert, ils ne peuvent se plaindre de dénis de justice; comme les nationaux, ils doivent s'incliner devant les décisions rendues, quelle que soit leur opinion sur la valeur des sentences. Les grandes Puissances ne pouvaient répliquer sans se mettre en dehors du plan de la souveraineté, sans s'élever au-dessus de lui et sans se faire juges de la manière dont la souveraineté était exercée par leurs adversaires, c'est-à-dire sans rompre avec le principe d'égalité qui exclut tout jugement semblable. Elles pouvaient seulement alléguer que la souveraineté doit pourvoir à la justice et au respect de tous les droits, qu'elle n'implique pas le droit aux désordres et que, si un État est incapable d'assurer la sécurité sur son territoire, incapable d'assurer par ses tribunaux la solution équitable ou tout au moins décente des litiges, les étrangers ne doivent pas être victimes de défaillances qu'ils n'avaient pas à prévoir et qu'ils ne pouvaient présumer, sous peine de faire injure à l'État qui les commet. Si l'État manque aux devoirs de la souveraineté, ses ressortissants peuvent en souffrir quand ils ne savent y porter remède; les étrangers ne doivent pas en souffrir.

Pareille allégation n'est pas, en raison, dépourvue de tout fondement; mais elle prétend introduire dans les rapports entre États un contrôle extérieur de l'exercice de la souveraineté, qui est également contraire à l'indépendance et à l'égalité des États; elle est basée sur l'idée juste en soi que la souveraineté comporte des devoirs aussi bien que des droits, qu'elle a pour fins l'ordre et la justice, que les États, ne vivant pas dans l'isolement, forment, par suite de leurs rapports mutuels, une société dans laquelle les associés sont tenus d'observer, même sur leur propre territoire, une certaine tenue, une certaine dignité, à défaut desquelles ils ne méritent point de conserver leur rang, que la souveraineté, en un mot, si elle veut être respectée, doit être respectable. L'idée est juste, mais elle dépasse le cercle où le droit international moderne s'est établi sur le principe de la souveraineté, de l'indépendance et de l'égalité, sans admettre d'organisme supérieur pour juger des abus de la souveraineté, pour contenir les excès de l'indépendance et pour faire respecter l'égalité. Sans doute, les États pourraient — ils seront peut-être amenés à le faire — définir de commun accord, dans l'intérêt commun, les limites ou les devoirs de la sou-

veraineté, voire même certaines causes de déchéance de la souveraineté, mais tant qu'ils ne l'auront pas fait, la politique ne pourra demander à un État de traiter les étrangers plus favorablement que les nationaux, sans usurper sur le principe de souveraineté, d'indépendance et d'égalité.

La souveraineté implique le droit de commander sur le territoire, non au delà. Elle pourrait, en théorie, ne tenir aucun compte de ce qui se passe hors de ses frontières, mais elle ne le pourrait en pratique, que si elle se drapait dans un isolement complet; à défaut de cet isolement absolu, certains faits accomplis à l'étranger exercent une répercussion sur son territoire et cette répercussion lui interdit l'indifférence.

Les États se préoccupent en réalité de faits nombreux survenus en pays étrangers, soit qu'il s'agisse de faits qui les intéressent directement, soit qu'il s'agisse de faits qui ne les touchent qu'indirectement. Comme la souveraineté expire aux frontières, les États ne peuvent demander compte de faits commis à l'étranger, aux auteurs de ces faits, qu'autant que ceux-ci reviennent sur leur territoire, mais ils n'hésitent pas à demander compte, même aux étrangers, de faits qui mettent en cause leur sécurité ou leurs intérêts essentiels, comme, par exemple, la contrefaçon de leurs monnaies et ils demandent de beaucoup plus larges comptes à leurs ressortissants.

A côté de la souveraineté territoriale, les États ont, en effet, développé — et parfois sans mesure — la notion de souveraineté personnelle. Ils considèrent que leur souveraineté s'étend sur tous leurs ressortissants même à l'étranger, qu'ils ont donc droit de commander à ces derniers, sauf à ne leur demander compte qu'à leur retour, de la manière dont ils se seront soumis ou soustraits à leurs ordres, à moins que la souveraineté territoriale étrangère renonçant à ses prérogatives ne leur permette d'exercer leur action même au dehors. Beaucoup d'États ont une tendance fâcheuse à exagérer les effets de leur souveraineté personnelle et à soumettre leurs ressortissants à l'étranger, notamment en matière fiscale, à des exigences déraisonnables. Ces exigences, trop souvent, ne se concilient avec celles des souverainetés étrangères qu'en faisant peser sur leurs victimes un poids tout à fait inique. La contrepartie de ces exigences se trouve dans la protection que les États

prétendent exercer — quelquefois contre le gré de leurs protégés — sur leurs ressortissants à l'étranger. Là aussi, les prétentions de la souveraineté personnelle ont été excessives et ce sont d'ordinaire les grandes Puissances qui ont manifesté, pour leurs ressortissants, une sollicitude exagérée, médiocrement respectueuse de la souveraineté territoriale et de l'égalité des États. Tel a été souvent le cas pour les réclamations d'indemnités ci-dessus signalées, à raison de dommages subis à raison de troubles ou de guerres civiles. Il faut poser en principe qu'en cas de conflit entre la souveraineté personnelle et la souveraineté territoriale, c'est la seconde qui doit, de par la nature des choses et les principes fondamentaux du droit international, avoir le pas sur la première.

Le principe de la souveraineté territoriale conduirait logiquement à refuser, sur le territoire, toute application des lois étrangères. Mais cette conséquence extrême aboutirait à des résultats tout à fait déraisonnables et parfois iniques. Il serait déraisonnable et inique de ne tenir aucun compte d'un mariage contracté par des étrangers, dans leur patrie, conformément à leurs lois ; ce serait en quelque sorte légitimer la bigamie au delà des frontières ; il serait déraisonnable et inique de ne tenir aucun compte d'un contrat passé à l'étranger dans les formes prescrites par la loi locale, alors qu'il y avait impossibilité matérielle ou morale à suivre les formes prescrites par la loi du pays où devrait être tranché le litige ; aussi les États ont-ils été amenés à permettre, dans une certaine mesure, l'application des lois étrangères sur leur territoire. Le principe de la souveraineté territoriale ne souffre en rien de cette application ; il exige seulement que les lois étrangères ne reçoivent pas exécution sur le territoire d'un État, sans l'assentiment exprès ou tacite de ce dernier.

Au point de vue des rapports de l'État avec les États étrangers, la souveraineté, s'appliquant à des relations mutuelles, implique, par là même, un ensemble de droits et de devoirs réciproques et corrélatifs. Tandis que la souveraineté interne a un caractère en quelque sorte unilatéral, la souveraineté externe revêt nécessairement l'aspect d'une symétrie de droits et d'obligations correspondantes.

Le droit primordial de la souveraineté, dans les relations extérieures, est le droit au respect du territoire et l'obligation fonda-

mentale qui correspond à ce droit est le devoir de respecter le territoire des autres États. Il s'ensuit qu'aucun État n'a le droit d'exercer son autorité ni de faire pénétrer ses agents sur le territoire d'un autre, sans l'assentiment de ce dernier.

Logiquement, la conséquence de ce droit primordial serait de refuser l'accès de son territoire même aux ambassadeurs des États étrangers et la conséquence est parfois appliquée, quand les relations diplomatiques sont rompues entre deux États. Mais, dans le cours habituel des choses, les États ont trop d'intérêt à entretenir, les uns avec les autres, des relations régulières par l'intermédiaire de représentants officiels, pour ne pas admettre les ambassadeurs ou ministres chargés de ce soin. Leur droit s'accuse d'ailleurs dans la procédure suivie quand il s'agit d'accréditer un ambassadeur ou ministre auprès d'une Puissance étrangère. Cette Puissance est informée du choix de la personne qui doit avoir mission de représenter l'État étranger. Elle pourrait refuser de le recevoir; pour prévenir un refus public qui aurait un caractère désobligeant, elle est invitée à faire connaître si elle l'agrée, et c'est après l'*agréation* que l'ambassadeur ou ministre présente ses lettres de créance. Les chefs de mission, au terme du règlement de Vienne du 19 mars 1815, n'ont pas tous même titre et même rang, mais les différences de titre et de rang ne portent pas atteinte au principe de l'égalité des États, car elles résultent de la libre volonté de ceux-ci. Chacun choisit le titre qu'il lui convient de donner à ses représentants auprès de telles ou telles Puissances et le rang de ces représentants dépend du titre choisi librement; le titre détermine la classe, à laquelle appartient le représentant, et, dans chaque classe, le rang est fixé par l'ordre des dates d'arrivée des représentants qui la composent. Les chefs de mission sont répartis par le règlement de Vienne, complété, en 1818, à Aix-la-Chapelle, en quatre classes : ambassadeurs, ministres plénipotentiaires, ministres résidents et chargés d'affaires.

Le respect du territoire est la manifestation la plus essentielle du respect de la souveraineté; ce n'est pas la seule qu'ait consacré le droit des gens. Toute atteinte matérielle à la souveraineté d'un État se traduira nécessairement par une violation de territoire, mais tout acte qui aurait pour but ou pour conséquence de préparer une violation de territoire doit être également condamné.

Ainsi en est-il de tout acte par lequel un État prétendrait imposer ses vues sur la forme du gouvernement d'un autre État ou sur la manière d'exercer la souveraineté à l'intérieur du territoire.

Enfin les États attachent un grand prix à leur honneur, à leur dignité, sans toujours justifier, en fait, par leur conduite, leurs susceptibilités à cet égard. Il s'ensuit que le respect de leur souveraineté exige des égards réciproques dans leurs relations mutuelles et l'obligation réciproque de ne pas tolérer, sur leur territoire, les offenses ou les injures qui pourraient être dirigées contre les États étrangers ou contre les représentants de ceux-ci.

Les États concluent fréquemment des accords ou contrats, désignés sous les appellations diverses de traités, conventions, déclarations, arrangements. Quels qu'en soient les titres ou appellations, les accords consentis par les États astreignent ceux-ci à observer les engagements pris, à exécuter les obligations contractées. Les États puisent dans leur souveraineté le droit de refuser les propositions qui leur sont faites comme aussi celui de les accepter. Dès qu'ils ont échangé les consentements qu'ils pouvaient ne pas donner, ils sont liés et ne peuvent être déliés que par l'accomplissement de toutes les stipulations ou par un nouveau consentement mutuel qui les dégage pour l'avenir.

Les États concluent les accords les plus divers, tantôt pour régler un différend, tantôt pour modifier des frontières, tantôt pour fixer, préciser ou modifier des règles de droit, tantôt pour se concéder des faveurs mutuelles. Leurs accords peuvent avoir des objets politiques, économiques, juridiques. Ils peuvent être sages et avisés, ou imprudents et imprévoyants. La règle de droit n'en est pas moins la même. Tout accord oblige ceux qui l'ont consenti et l'État qui s'est lié ne peut se délier sans l'assentiment de ceux envers qui il s'est lié. Mais la règle a parfois paru trop sévère. Strictement entendue, elle conduit à des conséquences quelquefois iniques, et plus souvent gênantes. En droit interne, le respect des contrats est obligatoire, comme l'est, en droit international, le respect des traités, mais, en certaines circonstances exceptionnelles, les tribunaux peuvent, après avoir constaté le cas de force majeure, relever un contractant d'obligations trop lourdes dont les termes calculés d'après les prévisions normales devenaient iniques en présence d'événements imprévus et impossibles à prévoir; le légis-

lateur peut intervenir pour faire cesser la contrainte légale et dispenser les débiteurs de charges excessives, intolérables. Le droit international n'a ni juges ni législateurs qui puissent porter secours aux États en détresse sous le poids d'obligations insupportables. L'ingéniosité subtile des juristes a ouvert une issue par un détour qui n'est pas sans périls. Les États, a-t-on dit, traitent en vue d'une situation déterminée; ils s'engagent sur des éléments connus et d'après des prévisions vraisemblables; si des événements inattendus bouleversent la situation en vue de laquelle ont été pris les engagements, en renversent les éléments et rendent illusoires toutes les prévisions qui ont décidé de l'accord, le consentement ne lie plus, car son objet a disparu. Tout traité doit être considéré comme affecté de la condition tacite « *Rebus sic stantibus*, les choses restant en l'état » ; quand les choses ne sont plus en l'état, le traité tombe. Le détour est périlleux, car qui sera juge de la question de savoir si les choses sont encore en l'état, si ce n'est chacun des contractants, et, s'il suffit à l'un d'eux de déclarer qu'elles ne le sont plus, pour se dégager, les traités ne seront-ils pas à la discrétion de celui qui cessera d'y trouver avantage ?

La stricte application de la règle de la foi due au traité risque de conduire à l'impasse d'une immobilité désastreuse; l'usage de la clause *Rebus sic stantibus* risque de conduire à la fragilité également désastreuse des traités abandonnés aux fantaisies arbitraires des contractants.

La pratique des États évite l'impasse de l'immobilité, en évitant l'abus de la clause *Rebus sic stantibus;* elle le fait, en usant souvent de procédés très corrects et parfois en recourant aux violences politiques et à l'*ultima ratio* du droit de guerre.

L'impasse de l'immobilité n'offre guère de dangers que pour les traités conclus à perpétuité, pour une durée indéfinie ou pour un temps très long. Les engagements à court terme peuvent, il est vrai, devenir gênants par suite de circonstances nouvelles qui les rendent désavantageux à l'un des contractants. Mais il est rare que des inconvénients passagers puissent devenir ruineux ; il faudrait des événements tout à fait extraordinaires pour justifier l'allégation qu'un traité temporaire est devenu caduc par suite de circonstances qui, déjouant toutes les prévisions possibles, rendent

son exécution intolérable à l'une des parties. Tout contrat risque d'entraîner des pertes comme d'assurer des profits; mais la sécurité que donne la certitude des stipulations et de leur durée est un avantage, et l'inconvénient qui peut résulter, pour un des contractants, de la stabilité des engagements, est la rançon de cet avantage commun. Le bénéfice de la certitude de l'exécution des traités n'est pas mis à trop haut prix par le risque éventuel du jeu fâcheux, pendant une période restreinte, de dispositions malheureuses. Aussi peut-on et doit-on éliminer, sauf exceptions extrêmement rares, l'action de la clause *Rebus sic stantibus* dans les traités temporaires.

Les traités temporaires sont les plus nombreux; ils tendent à l'être de plus en plus. Ils peuvent être conclus pour une durée fixe ou bien pour une durée indéterminée, sous faculté, pour chacun des États contractants, de les dénoncer, c'est-à-dire d'y mettre fin à son gré, en prévenant, un certain temps à l'avance, son ou ses co-contractants de son intention de se dégager. Ce procédé ingénieux concilie, au moins dans une certaine mesure, l'avantage de la sécurité des traités et l'avantage d'une limite très brève — celle du délai de préavis — aux effets dommageables d'un traité devenu onéreux.

Les traités d'ordre économique, ceux particulièrement qui ont trait aux taxes et aux conditions d'importation ou d'exportation, ne peuvent être conclus, sans imprudence, que pour des périodes limitées, s'ils ne réservent pas aux États contractants la faculté de dénonciation à brève échéance. C'est, en effet, dans l'ordre économique que des circonstances nouvelles peuvent, le plus fréquemment et le plus rapidement, altérer la situation en vue de laquelle l'accord est intervenu.

Les traités d'ordre juridique ne peuvent rien perdre et peuvent gagner souvent à n'être conclus qu'à temps. Si l'expérience démontre leur justice et leur utilité, la faculté de dénonciation ne compromettra guère leur durée et elle ouvrira des possibilités de révision essentiellement favorables à leur développement et à leur perfectionnement.

Mais il y a des traités qui ne sauraient être conclus à temps. Ce sont le plus souvent des traités d'ordre politique, tels que les traités de paix ou de délimitation de frontières. La politique ne se

fait guère scrupule de les rompre, sans songer même à invoquer la condition tacite *Rebus sic stantibus*. Elle puise dans le droit de guerre — conséquence à la fois logique et illogique de la souveraineté, conséquence en tout cas très logique de l'anarchie des souverainetés — la raison ou le prétexte de leur rupture; elle y trouve, en même temps, l'occasion de rompre tous les traités entre États belligérants, à l'exception de ceux qui ont été conclus en vue de la guerre et pour limiter les ravages de celle-ci.

On a soutenu, il est vrai, que la guerre ne rompt pas tous les traités entre États belligérants, qu'elle ne rompt que ceux dont la prolongation est incompatible avec le fait que la guerre a éclaté : tels les traités d'alliance entre les États devenus ennemis, qu'elle ne fait que suspendre, pendant la durée des hostilités, ceux dont l'exécution est incompatible avec l'état de guerre; — tels les traités relatifs aux communications postales et télégraphiques, qu'elle laisse intacts ceux dont l'exécution peut se poursuivre au cours des hostilités; — tels les traités stipulant l'assistance judiciaire au profit des ressortissants respectifs. Mais la pratique ancienne et la conduite des États belligérants dans la guerre actuelle sont également contraires à cette opinion. Si la clause *Rebus sic stantibus* peut jamais être invoquée, c'est assurément quand la guerre a radicalement changé la situation en vue de laquelle les États ont contracté. Les traités, d'ailleurs, ont généralement pour objet d'établir un régime de faveur entre les États contractants et leurs ressortissants. Il serait surprenant que des États qui se combattent se crussent en même temps tenus d'accorder aux ressortissants ennemis des faveurs qu'ils refusent ax ressortissants d'États avec lesquels ils sont demeurés en paix. En réalité, tout le droit conventionnel entre États belligérants doit être réglé à nouveau après la guerre, en tenant compte de la situation nouvelle résultant et de la guerre et de son issue.

La thèse de la simple suspension cherche un point d'appui dans la politique suivie à l'égard des unions internationales. Les unions comprennent un certain nombre d'États; chacun y est lié envers tous les signataires; l'union subsiste et fonctionne — en tant que les hostilités n'y mettent pas obstacle — entre États neutres, et entre chacun des États neutres et des États belligérants. Au rétablissement de la paix, elle reprend son fonctionnement normal

entre tous les États signataires. Pourquoi n'en serait-il pas de même pour les traités spéciaux entre les États belligérants? Pourquoi ne pas étendre à tous ces traités la règle admise à l'égard des unions? Il est incontestable que les unions internationales exercent une force d'attraction et donnent plus de solidité aux engagements pris, par cela que ces engagements ont été pris collectivement, que l'union forme une société où chacun, lié à l'égard de tous, ne peut rompre avec l'un sans rompre avec les autres. Il est douteux cependant que la guerre suspende, sans les rompre, les obligations résultant de l'union pour les États belligérants. Il est fort douteux que la guerre suspende simplement, pour les États belligérants, les obligations nées d'une union monétaire et, si certaines unions ont repris sans difficulté, après la guerre, le cours de leur fonctionnement entre États naguère belligérants, il est permis de voir, dans ce fait, la conséquence d'un assentiment tacite de ces États au renouvellement de leurs obligations réciproques, assentiment tacite à défaut duquel ils auraient pu être mis en demeure par les États tiers d'abandonner l'union.

## III

Le principe de la souveraineté, de l'indépendance et de l'égalité des États, mis en échec par la guerre, souvent battu en brèche, même en dehors de toute guerre, par la politique, n'a été, en réalité, respecté que dans les relations pacifiques et dans le domaine laissé par la politique à l'empire du droit, mais dans ce domaine il a exercé une action utile et souvent bienfaisante.

Dans ce domaine, les grandes Puissances ont traité d'égal à égal avec les autres États. Elles ont admis et traité les agents diplomatiques des États secondaires selon les règles établies par la coutume et par les règlements de Vienne et d'Aix-la-Chapelle; elles ont respecté leurs privilèges. Elles ont négocié et conclu des traités avec les petits États; elles ont généralement observé et respecté ces traités. Lorsqu'elles ont prétendu définir, fixer ou préciser certaines règles du droit international, si elles l'ont fait seules, elles

ont ouvert aux autres États la faculté d'accéder à leurs conventions pour y devenir parties contractantes au même titre et sur le même pied qu'elles-mêmes; ainsi a-t-il été de la déclaration de Paris du 16 avril 1856 concernant certains points du droit de la guerre maritime; elles n'ont pas prétendu imposer les règles sur lesquelles elles s'étaient mises d'accord; elles ont reconnu la nécessité du consentement donné sous forme d'adhésion par ceux qui n'avaient pas participé aux négociations. Souvent, le plus souvent, elles ont invité les États secondaires à prendre part aux délibérations ouvertes en vue de formuler des règles nouvelles ou de modifier des règles reconnues. Parfois, elles ont laissé prendre à de petits États l'initiative de conférences destinées à élargir et à amplifier l'empire du droit international et elles ont répondu à cette initiative, en se faisant représenter aux conférences auxquelles les invitaient des États secondaires. C'est la Suisse qui a pris l'initiative des conférences d'où sont sorties les conventions de Genève de 1864 et de 1906 pour l'amélioration du sort des blessés et malades en temps de guerre. C'est la Suisse également qui a pris l'initiative des conférences qui ont amené la formation des unions internationales conclues en 1886 pour la protection des œuvres artistiques et littéraires et en 1890 pour le transport des marchandises par chemins de fer. Ce sont les Pays-Bas qui ont pris l'initiative des conférences où ont été élaborées diverses conventions signées par un certain nombre d'États concernant diverses questions de droit international privé. C'est la Belgique qui a pris l'initiative de la conférence antiesclavagiste d'où est sorti l'acte du 2 juillet 1890 concernant la répression de la traite.

Dans ces diverses conférences, les petits États ont discuté sur le pied d'une parfaite égalité avec les grandes Puissances; ils ont joué un rôle souvent très important dans l'élaboration des conventions qui ont été le fruit des délibérations communes. Ils ont été libres de signer ou de ne pas signer, de ratifier ou de ne pas ratifier.

Si tous les États n'ont pas été invités à la première conférence de la paix, réunie à la Haye en 1899, beaucoup d'entre eux y ont été représentés et la seconde conférence, qui a siégé à la Haye en 1907, n'a guère compté d'absents que les États qui n'ont pas jugé à propos de s'y faire représenter. Dans ces deux conférences où ont été discutées des questions de la plus haute importance,

dont certaines touchaient aux confins sur lesquels la politique dispute volontiers l'empire au droit international, les États secondaires ont pris une large part aux délibérations communes. Ils ont décidé souvent de modifications aux propositions formulées par de grandes Puissances. Ils ont affirmé à maintes reprises les droits qu'ils tiennent de leur souveraineté; ils ont revendiqué le droit d'égalité, et ont parfois même témoigné d'une susceptibilité excessive dans leurs revendications.

C'est ainsi qu'en 1899 les représentants de la Serbie et de la Roumanie ont fait une vive opposition au projet russe qui stipulait le recours obligatoire à des commissions internationales d'enquête pour l'examen de litiges portant sur des questions de fait, dans lesquels « ni l'honneur ni les intérêts vitaux des États ne seraient engagés ». « Les litiges que l'article 9 exclut de la compétence des commissions internationales d'enquête, objecta M. Veljkovitch, sont les litiges où se trouvent engagés l'honneur national ou les intérêts vitaux des États. Cette formule est sans doute excellente en théorie. Et, même au point de vue pratique, il n'y a rien à y reprendre pour les rapports des grands États entre eux. Mais, pour les rapports des grandes Puissances d'un côté et des petites Puissances de l'autre, il nous semble permis de nous demander si, en pratique, les grandes Puissances se montreront toujours disposées à reconnaître aux petites Puissances les mêmes susceptibilités en matière d'honneur et d'intérêts vitaux qu'elles ne manqueront certainement pas d'avoir elles-mêmes. Les petites Puissances ne seront-elles pas quelquefois entraînées dans des discussions humiliantes sur la question de savoir si, dans tel ou tel cas, leur honneur national est réellement engagé, tandis qu'au contraire il suffira le plus souvent aux grandes Puissances d'invoquer l'argument de l'honneur national pour mettre immédiatement les petites Puissances dans l'impossibilité morale de provoquer décemment une discussion à ce sujet.

« Il y a donc, dans la clause d'honneur de l'article 9, une source d'inégalité de traitement entre les grandes et les petites Puissances, inégalité que nous pourrons quelquefois, étant les plus faibles, être forcés de subir en fait, mais qu'il nous est absolument impossible de consacrer en droit et de sceller par nos signatures dans une convention internationale.

« Et ce n'est pas tout. Car, même lorsqu'il sera avéré et réciproquement reconnu que ni l'honneur national, ni les intérêts vitaux ne sont en jeu, il reste toujours la clause en vertu de laquelle les Puissances auraient la faculté de ne recourir aux commissions internationales que si les circonstances le permettent. Or, il n'est pas nécessaire d'être très initié à la vie politique internationale pour savoir que les circonstances permettent bien souvent beaucoup de choses aux grands et aux forts, *uniquement* parce qu'ils sont grands et forts.

« La garantie résultant de la disposition *en tant que les circonstances le permettent* n'est donc pas une garantie réelle. Le vague de cette disposition se traduira le plus souvent, en pratique, par la possibilité, pour les grands États, d'imposer aux petits la nomination d'une commission internationale d'enquête toutes les fois qu'ils le jugeront à propos; le cas inverse, au contraire, ne pourra jamais avoir lieu (1). »

Les raisons alléguées par M. Veljkovitch ne manquaient pas de vérité, mais elles allaient plutôt à l'encontre de la thèse à l'appui de laquelle elles étaient invoquées. Si, en effet, les grandes Puissances se permettent volontiers vis-à-vis des États faibles des procédés qu'elles ne toléreraient pas de la part de ceux-ci envers elles, c'est raison de plus pour que les petits États aient toujours avantage à recourir aux commissions internationales d'enquête plutôt qu'à opposer leur enquête personnelle à une enquête nationale d'une grande Puissance. Et la disparition du principe d'obligation proposé par la Russie, si elle laisse, en droit, les petits États libres de refuser, en tout état de cause, le recours aux commissions internationales d'enquête, ne leur permet, en aucun cas, de l'exiger et ne les met pas à l'abri des pressions qui auraient pour objet de les contraindre à l'accepter. Cette disposition a pu paraître un triomphe pour le principe d'égalité des États, en ce sens qu'elle a été dictée par l'opposition de petits États; mais le maintien de l'obligation, s'il eût été accepté de tous, n'eût, en aucune façon, porté atteinte à l'égalité des États et n'eût assurément menacé les États faibles d'aucun péril nouveau.

A la conférence de 1907, les tentatives d'organisation de juri-

(1) *Conférence internationale de la Paix*, 4e partie, p. 51-52.

dictions internationales, composées d'un nombre fixe de magistrats permanents, soulevèrent des objections et des oppositions de la part des petits États, au nom du principe de l'égalité des États.

Pour l'administration d'une bonne justice, il importe que le tribunal chargé de statuer ne comprenne pas un trop grand nombre de membres. L'expérience démontre que, généralement, plus les assemblées sont nombreuses, moins elles examinent sérieusement les affaires qui leur sont soumises. Le sentiment de la responsabilité morale s'évapore ou se dissout d'autant plus facilement que la part de chacun dans la décision se trouve plus restreinte par le nombre des votants. Les délibérations qui peuvent être claires, précises, rapides entre quelques hommes, traînent en longueur et se perdent aisément dans la confusion quand beaucoup sont admis à y prendre part. C'est un des motifs pour lesquels les assemblées nombreuses font souvent précéder leurs discussions d'un examen préalable des sujets à discuter par des commissions moins nombreuses. Or, plus de quarante États étaient représentés à la Haye en 1907; il eût donc fallu, pour assurer à chaque État un siège permanent, composer la juridiction de quarante-quatre membres, chiffre à juste titre considéré comme excessif. D'autre part, certaines Puissances n'étaient pas sans inquiétude sur la qualité des juges que pourraient désigner certains États dont les habitudes et les mœurs politiques étaient de nature à autoriser la défiance; elles répugnaient à constituer une juridiction où, tous les États étant simultanément et également représentés, les décisions risqueraient d'être parfois dues à l'appoint de quelques voix suspectes. Les grandes Puissances, en outre, sans contester le principe de l'égalité des États, contestaient qu'il fût raisonnable d'en tirer la conséquence que la part de tous les États dût être la même dans la composition des tribunaux internationaux. Elles jugeaient, non sans raison, que le principe d'égalité des États exigeait simplement que chaque État pût librement donner ou refuser son assentiment à la constitution du tribunal projeté et ne s'opposait nullement à ce que les États signataires consentissent à n'être pas également représentés dans celui-ci. Elles ne voulaient pas se trouver à la discrétion d'une énorme majorité de juges d'États secondaires. Elles soutenaient

qu'il y avait lieu de tenir compte de l'intérêt, donc de l'importance des États, car le nombre des litiges a quelque chance d'être proportionnel à cette importance et l'intérêt des États au bon fonctionnement du tribunal est proportionnel au nombre de litiges les concernant qui seront soumis à ce dernier.

Deux projets de constitution de juridictions internationales ont été discutés : l'un visait à établir une cour de justice arbitrale à laquelle les États auraient la faculté de soumettre leurs différends d'ordre juridique; l'autre, à instituer une cour internationale des prises qui pourrait être saisie de recours contre les décisions des tribunaux de prises de l'État capteur.

Sur la question de la composition de la cour de justice arbitrale, l'intransigeance de certains États, qui refusaient de se départir du principe de la représentation égale, fit échouer toutes les combinaisons proposées pour assurer à tous les États une représentation, mais une représentation qui n'était pas permanente et égale pour tous.

Sur la constitution de la cour internationale des prises, l'accord se fit, et il se fit sur la base d'une représentation inégale. Il semble étrange, au premier abord, que des États qui refusaient toute inégalité de représentation dans la cour de justice arbitrale dont la compétence était subordonnée à l'assentiment des Puissances en litige aient accepté cette inégalité dans la cour internationale des prises dont la compétence devait s'imposer aux Puissances signataires de la convention qui instituait cette cour. Il semble que les susceptibilités eussent dû être plus vives à l'égard d'une juridiction obligatoire qu'à l'égard d'une juridiction facultative. En tout cas, le fait qu'elles se sont inclinées dans un cas montre qu'elles auraient pu s'incliner aussi dans l'autre. Le principe de l'égalité des États n'était pas plus engagé dans un cas que dans l'autre, et, dans aucun des deux, ne se trouvait entamé par des concessions librement consenties.

Ce furent des considérations d'intérêt très évident qui décidèrent les petits États à transiger sur la composition de la cour internationale des prises.

Les petits États, en thèse générale, sont plus pacifiques que les grandes Puissances. La guerre leur ouvre moins de profits et plus de risques. Ils ont donc chance d'être plus souvent neutres que

belligérants. S'ils sont belligérants, la prudence leur commande de n'user qu'avec circonspection, à l'encontre des navires des grandes Puisssances, du droit de capture sur mer; s'ils sont neutres dans un conflit où de grandes Puissances sont engagées, ils ont à craindre de ne trouver, auprès des tribunaux de prises de ces Puissances, qu'une médiocre protection contre les interprétations les plus extensives données, par les belligérants, aux règles souvent indécises de la guerre maritime. L'institution d'une cour internationale des prises, par cela même qu'elle ouvrait un recours contre les décisions des tribunaux de prises des capteurs, était essentiellement favorable aux neutres. Si, en effet, les tribunaux nationaux de prises peuvent être aisément suspectés de partialité inconsciente ou voulue au profit des capteurs, la cour internationale apparaissait comme devant être impartiale et plutôt inclinée à faire prévaloir les droits des neutres sur ceux des belligérants, car, sauf circonstances exceptionnelles, elle devait comprendre, en majorité, des juges ressortissant à des États neutres. Les grandes Puissances n'ont pas voulu se trouver à la merci d'une cour où la prédominance des petits États risquerait de se traduire en partialité systématique contre les belligérants. Elles ont considéré que le sacrifice qu'elles faisaient en admettant un recours, devant une juridiction internationale, contre les sentences de leurs tribunaux de prises, devait avoir sa contre-partie dans les garanties que leur offrirait la composition de la cour internationale, et elles ont considéré comme une garantie nécessaire l'inégalité de représentation dans la cour, selon l'importance des intérêts politiques et maritimes. D'après la convention du 19 octobre 1907, relative à l'établissement d'une cour internationale des prises, les huit grandes Puissances : Allemagne, Autriche-Hongrie, États-Unis d'Amérique, France, Grande-Bretagne, Italie, Japon, Russie, devaient être représentées d'une façon permanente par un juge de leur choix, appelé à siéger dans toutes les affaires soumises à la cour. Les autres États signataires ne devaient être représentés que de manière intermittente, leur juge ne devant siéger qu'à tour de rôle et pour une période plus ou moins longue, déterminée, pour chaque État, par la convention.

La convention relative à l'établissement d'une cour internationale des prises n'a pas été ratifiée. Le fait qu'elle ait été conclue n'offre

pas moins un réel intérêt, car il démontre, par l'opinion même des intéressés, que le principe de l'égalité des États peut se concilier avec l'inégalité de représentation qui semble inévitable dans une juridiction internationale permanente; il démontre encore que, si les petits États tiennent, à juste titre, à maintenir intact le principe de l'égalité de droit entre tous, ils peuvent, le cas échéant, ne pas s'obstiner à exagérer les conséquences de ce principe, au point de mettre, sans raison, obstacle à des institutions qui ne peuvent être établies, pour l'utilité de tous les États, sans quelques sacrifices de la part de certains d'entre eux, sinon de tous.

## CHAPITRE IV

### LE CONCERT EUROPÉEN ET L'INTERVENTION

### I

Le protocole d'Aix-la-Chapelle du 15 novembre 1818 n'élevait le conseil des cinq grandes Puissances au-dessus des autres États que de la façon la plus discrète et la plus voilée. Il annonçait le respect le plus scrupuleux des principes du droit des gens, de la souveraineté et de l'indépendance des petits États (1). L'institution dont il achevait l'esquisse n'en était pas moins une institution politique, ayant un objet politique, destinée à agir selon des vues et par des procédés politiques.

Sans doute, le protocole du 15 novembre 1818 n'affirme pas la prédominance des grandes Puissances; il est beaucoup plus modeste et réservé que la déclaration des plénipotentiaires des « quatre » à l'ouverture du congrès de Châtillon et que le traité d'alliance du 20 novembre 1815 entre l'Autriche, la Grande-Bretagne, la Prusse et la Russie. Il se borne à proclamer l'union intime des cinq grandes Puissances pour « le maintien de la paix générale, fondé sur le respect religieux pour les engagements consignés dans les traités et pour la totalité des droits qui en dérivent ». Il prévoit « des réunions particulières » entre les cinq Puissances intimement unies « pour y traiter en commun de leurs propres intérêts en tant que ces intérêts se rapportent à l'objet de leurs délibérations actuelles », c'est-à-dire au maintien de la paix générale et des traités. Il déclare que ces réunions seront décidées au moyen de communications diplomatiques et que, si ces réunions ont pour objet « des affaires spécialement liées aux intérêts des autres États

(1) V. *Supra*, p. 54.

de l'Europe, elles n'auront lieu qu'à la suite d'une invitation formelle de la part de ceux de ces États que lesdites affaires concerneraient et sous la réserve expresse de leur droit d'y participer directement ou par leurs plénipotentiaires ». Sans doute, rien dans ces dispositions ne dépassait le cadre du droit international public. La seule stipulation qui différenciât les cinq grandes Puissances des autres États était la déclaration de leur union intime et, par voie de conséquence, la réserve, à leur initiative, de réunions destinées à pourvoir au maintien de la paix générale et des traités. Or, les principes les plus stricts du droit des gens ne mettent nul obstacle à l'entente étroite, à l'union intime de certaines Puissances, dans le but de sauvegarder la paix et le droit. Ils ne s'opposent nullement à ce que cette union se traduise par des réunions et des délibérations communes; ils n'exigent même pas que ces délibérations ne puissent s'étendre à des affaires spécialement liées aux intérêts des autres États que sur invitation formelle de ces États; ils demandent simplement que les décisions concernant les affaires d'autres États ne puissent être prises sans l'assentiment de ces derniers.

Mais, sous la lettre, il faut discerner l'esprit et, dans les formules, prévoir la portée et les conséquences de celles-ci. L'esprit du protocole du 15 novembre 1818 est le même que celui de la déclaration du 5 février 1814, illustrée par la procédure suivie à Paris en 1814, à Vienne en 1814-1815, que celui du traité d'alliance du 20 novembre 1815. La quadruple alliance a été secrètement confirmée à Aix-la-Chapelle et l'admission de la France dans le concert des cinq a eu pour but de la lier aux quatre dans les délibérations où elle ne pouvait aller à l'encontre de l'union des alliés de Chaumont et de Paris. Le maintien de la paix générale était d'ailleurs en 1818 — il l'est encore — un objet politique, car le droit des gens était impuissant à l'assurer. Ce devait être la raison d'être et le bienfait du concert européen de suppléer à l'insuffisance du droit international public à cet égard. Et, de même que les quatre n'avaient pas hésité à imposer à tous les conditions de la paix, les cinq ne devaient pas hésiter à imposer à tous les mesures qui leur paraîtraient nécessaires pour la sauvegarde de la paix.

Il y avait une équivoque dans les termes qui fixaient la procédure des réunions annoncées. Ces réunions devaient être arrêtées au

moyen de communications diplomatiques entre les cinq grandes Puissances, ce qui permettait à chacune d'elles de faire des objections sur l'opportunité d'une conférence, d'opposer un refus à sa convocation, d'en discuter et d'en limiter le programme. L'accord des cinq grandes Puissances suffisait à déterminer une réunion « pour y traiter en commun de leurs propres intérêts » en tant qu'ils se rapportaient au maintien de la paix, des traités et des droits qui en dérivaient. La requête d'États tiers n'était une condition de la réunion que s'il s'agissait « d'affaires spécialement liées aux intérêts » de ces États. Mais fallait-il considérer comme spécialement liées aux intérêts d'autres États les affaires qui concernaient les intérêts communs des cinq grandes Puissances, en tant que ces intérêts se rapportaient au maintien de la paix et des traités? Les précédents de 1814 et de 1815 devaient faire pencher la balance dans le sens de la négative. Metternich, l'inspirateur du protocole du 15 novembre 1818, n'avait-il pas écrit, en 1817, que si les premières Puissances de l'Europe partaient du principe de la sécurité dans la possession, il fallait que les petits États l'acceptent également de gré ou de force. Le protocole, d'ailleurs, s'il subordonnait la compétence du concert européen à la requête et à la présence dans les délibérations des États intéressés, pour les affaires spécialement liées aux intérêts des autres États de l'Europe, ne s'expliquait pas sur les conséquences des délibérations communes. Il ne réservait pas, en termes formels, la nécessité du consentement des États tiers aux décisions qui seraient prises. La déclaration destinée a porter les résultats du congrès d'Aix-la-Chapelle à la connaissance des autres États semblait, il est vrai, réserver la nécessité du consentement; car elle annonçait l'intention des cinq cours de ne jamais s'écarter, ni entre elles ni dans leurs relations avec les autres États, de l'observation la plus stricte du droit des gens « soit en dehors des réunions, soit dans les réunions, soit que ces réunions aient pour objet de discuter en commun leurs propres intérêts, soit qu'elles se rapportent à des questions dans lesquelles d'autres gouvernements auraient formellement réclamé leur intervention », mais les quatre n'avaient pas hésité à intervenir, dans l'intérêt de la paix générale, dans les affaires intérieures de la France, pour exclure Napoléon et sa famille. Les cinq, se constituant gardiens de cette paix, ne devaient pas hésiter davantage à

intervenir pour imposer leurs solutions aux petits États dont la conduite leur paraîtrait un danger et une menace pour la paix, les traités et les droits qui en dérivaient.

## II

Le premier congrès réuni par application du protocole du 15 novembre 1818 mit en évidence le caractère politique du concert européen et l'absence, chez les grandes Puissances, de tout scrupule à imposer leurs décisions aux États secondaires.

Ce congrès, tenu à Troppau, puis à Laybach, fournit aux cinq grandes Puissances l'occasion de manifester les principes dont elles s'inspiraient pour la direction des affaires générales de l'Europe, en vue de la sauvegarde de la paix.

Les trois cours du Nord signèrent, le 19 novembre 1820, à Troppau, un protocole qui annonçait l'intention d'étendre démesurément l'action du concert européen, pour combattre, dans tous les États, les idées révolutionnaires considérées comme un danger pour la paix et les intérêts communs de l'Europe. Une révolution à Naples, en juillet 1820, avait imposé à Ferdinand Ier l'acceptation d'une constitution. Il s'agissait de faire cesser ce scandale.

« Les cabinets alliés, porte le protocole du 19 novembre 1820, s'étant réunis à Troppau, à l'effet de prendre en mûre considération les dangers auxquels se trouve exposée l'Europe par suite des révolutions qu'un coupable oubli de tous les devoirs a fait éclater dans plusieurs États; voulant recourir, dans des circonstances aussi graves, à une application légitime et salutaire des principes sur lesquels se fonde leur alliance; voulant ainsi maintenir les droits consacrés par les traités, et préserver leurs peuples et l'Europe de la contagion des crimes et de leurs déplorables effets... les plénipotentiaires d'Autriche, de Prusse et de Russie, en la présence de leurs souverains respectifs, ont signé les points suivants :

« *Principes :* 1° Les États faisant partie de l'alliance européenne qui auront subi dans la forme de leur régime intérieur une altéra-

tion opérée par la révolte et dont les suites sont menaçantes pour d'autres États, cessent par là même de faire partie de ladite alliance, et en resteront exclus jusqu'à ce que leur situation présente des garanties d'ordre légitime et de stabilité; — 2° les Puissances alliées ne se borneront pas à déclarer cette exclusion, mais fidèles aux principes qu'elles ont proclamés, et au respect dû à l'autorité de chaque gouvernement légitime, ainsi qu'à tout acte qui émane de sa volonté libre, elles s'engageront à refuser leur reconnaissance aux changements consommés par des voies illégales; — 3° lorsque les États où de pareils changements se seront ainsi effectués feront craindre à d'autres pays un danger imminent par leur proximité et lorsque les Puissances alliées pourront exercer à leur égard une action efficace et bienfaisante, elles emploieront, pour les ramener au sein de l'alliance, premièrement des démarches amicales, en second lieu, une force coercitive, si l'emploi de cette force devenait indispensable.

« *Application.* — Le royaume des Deux-Siciles venant de subir une des altérations ci-dessus caractérisées et l'adoption des mesures indiquées au paragraphe précédent étant à la fois impérieusement nécessaire et possible envers ledit royaume, les Puissances alliées statuent que ces mesures seront mises à exécution avec l'intention invariable de respecter l'existence politique et l'intégrité dudit royaume et dans le but unique de rendre la liberté au roi et à la nation ; de mettre le pouvoir royal à même de fonder, dans le royaume des Deux-Siciles, un ordre de choses qui puisse se maintenir sur ses propres bases et sans l'appui d'une force étrangère, se garantir de toute nouvelle secousse révolutionnaire et assurer à la nation sa tranquillité et son bonheur (1). »

Ni l'Angleterre ni la France n'étaient disposées à donner une telle extension à l'action du concert des cinq; ni l'une ni l'autre n'avaient de répugnance à recourir à la contrainte contre les petits États pour la sauvegarde de leurs intérêts essentiels, au nombre desquels elles faisaient figurer, sans doute, le maintien de la paix générale, mais, si elles admettaient l'intervention dans les affaires intérieures des autres États, ce n'était qu'à titre exceptionnel ; elles n'entendaient pas faire du concert européen un conseil interna-

(1) De Martens, *Recueil des traités conclus par la Russie*, t. IV. Traités avec l'Autriche (1815-1849), p. 281 et suiv.

tional de police usurpant le contrôle de la souveraineté des États.

« Le gouvernement britannique, écrivait lord Castlereagh dans une circulaire, du 19 janvier 1821, aux missions britanniques près les cours étrangères, ne saurait regarder les principes énoncés par les cours du Nord comme susceptibles d'être admis à titre de système du droit international. Il pense que leur adoption sanctionnerait inévitablement et, avec des monarques moins généreux, pourrait provoquer dans l'avenir une intervention beaucoup plus fréquente et plus extensive dans les affaires intérieures des États qu'il n'est, selon sa persuasion, dans l'intention des augustes parties d'où ils émanent, ou qu'il ne peut être conciliable ou avec l'intérêt général ou avec l'autorité et la dignité effectives de souverains indépendants. Il ne regarde pas l'alliance comme fondée, sous les traités existant, à assumer... de tels pouvoirs généraux, et il ne conçoit pas que des pouvoirs si extraordinaires puissent être assumés, en vertu de nouvelles transactions diplomatiques entre les cours alliées, sans attribuer à celles-ci une suprématie incompatible avec les droits des autres États, ou, si elle était acquise grâce à l'accession spéciale de ces États, sans introduire en Europe un système fédératif, non seulement difficile à manier et inefficace pour le but proposé, mais conduisant à de multiples et sérieux inconvénients... Il doit être clairement compris qu'il n'y a pas de gouvernement plus disposé que le gouvernement britannique à maintenir le droit d'un ou de plusieurs États, à intervenir lorsque leur sécurité immédiate ou leurs intérêts essentiels sont sérieusement mis en péril par les événements intérieurs d'un autre État. Mais, comme il regarde l'exercice d'un tel droit comme ne pouvant être justifié que par la plus pressante nécessité et comme devant être limité et réglé par elle, il ne saurait admettre que ce droit puisse recevoir une application générale et sans distinction à tous les mouvements révolutionnaires, sans avoir égard à leur contre-coup immédiat sur un ou plusieurs États particuliers, ou qu'il puisse devenir la base d'une alliance préventive. Il regarde l'exercice de ce droit comme une exception à des principes généraux de la plus grande valeur et de la plus grande importance et comme une exception qui ne peut se justifier que par les circonstances des cas particuliers; mais il considère en même temps que les exceptions de ce genre ne peuvent jamais, sans le plus

grand danger, être réduites en règle de manière à être incorporées dans la diplomatie ordinaire des États ou dans les principes du droit international (1). »

Lord Castlereagh avait déjà exprimé sa pensée dans une note confidentielle sur les affaires d'Espagne, communiquée aux cours d'Autriche, de France et de Russie en mai 1820 :

« Dans cette alliance, disait-il, comme dans toutes les autres affaires humaines, rien ne peut plus nuire à son utilité réelle et même la détruire, que la tentative d'étendre ses devoirs et ses obligations au delà de la sphère que lui prescrivent l'idée première et des principes reconnus ; c'était une union formée pour la conquête et la délivrance d'une partie du continent européen du pouvoir militaire de la France; ayant vaincu ce conquérant, elle a pris sous sa protection l'état des choses, tel qu'il a été établi pour la paix; mais elle n'a jamais été destinée à devenir une *union* pour le gouvernement du monde, ou l'inspection des affaires intérieures des autres États...

« On nous trouvera toujours à notre place quand un danger réel menacera l'Europe; mais l'Angleterre ne peut ni ne veut agir d'après des principes de précautions abstraits et spéculatifs. L'alliance qui existe n'avait pas ce but dans l'origine; elle n'a jamais été expliquée ainsi au Parlement ; et, si elle eût été entendue de cette manière, il est certain que le Parlement ne lui aurait jamais donné sa sanction (2). »

Et Canning, en 1823, dans une lettre adressée à sir Henry Wellesley à Vienne, confirmait cette interprétation de la compétence du concert européen, en écrivant : « Les alliés n'ont pas le droit, en se basant sur l'alliance, de nous demander de leur donner notre aide ou notre appui pour intervenir par la force dans les affaires intérieures de n'importe quel pays, dans le but ou sous le prétexte d'imposer silence à certaines théories extravagantes sur la liberté. Mais nous avons le droit de les requérir, comme eux ont celui de nous requérir, pour arrêter les agressions d'États contre États et pour maintenir l'équilibre territorial de l'Europe (3). »

(1) Herstlet, *The map of Europe by treaty*, t. I, p. 664-666.
(2) Lesur, *Annuaire historique universel pour 1822*, p. 682.
(3) Lawrence, *Commentaires sur les « Éléments du droit international et sur l'histoire des progrès du droit des gens » de Henry Wheaton*, t. II, p. 288-289.

Sans prendre ouvertement parti pour le gouvernement britannique, le gouvernement français partageait, sur les principes, l'opinion des Anglais. La France ne s'abstint pas cependant, comme le fit l'Angleterre, de signer le protocole du congrès de Laybach où les mesures d'intervention furent définitivement arrêtées; elle se contenta de spécifier que sa signature n'impliquait qu'un consentement, non une coopération à l'intervention contre la révolution napolitaine. Une déclaration des monarques réunis à Laybach, publiée à Vienne le 13 février 1831 par les soins du prince de Metternich, semblait, par ses termes ambigus, attribuer aux cinq Puissances les mêmes vues sur les principes. Le gouvernement français, afin de dissiper toute confusion, envoya à Laybach une note verbale qui spécifiait que « la France, de même que l'Angleterre, était restée étrangère aux discussions » ayant pour objet d'établir un système de principes généraux pour fixer le droit d'intervention réciproque dans les affaires intérieures des États et qu'elle n'avait « ni directement, ni indirectement adhéré au système proposé. Le gouvernement du roi, y était-il dit, ne s'est pas cru, comme celui de Sa Majesté britannique, dans l'obligation de rendre publique son opinion à ce sujet, mais, lorsqu'il a été dans le cas de la faire connaître, soit à ses alliés, soit à d'autres cours, il n'a pas dissimulé qu'elle était conforme à celle du cabinet anglais. Maintenant il déclare, en tant que besoin est, qu'il ne prévoit aucune hypothèse où il lui fût possible d'admettre le système en question comme base de sa conduite (1). »

Tandis que, dans les affaires d'Espagne, au congrès de Vérone, l'Angleterre accentuait ses répugnances contre le principe d'intervention, la France, pour des raisons purement politiques et parfaitement étrangères au souci du maintien de la paix générale et de l'équilibre européen, se prononçait pour une intervention dont elle attendait, selon les vues de certains hommes au pouvoir, un relèvement de prestige. Elle intervint effectivement contre le gré de l'Angleterre et avec l'assentiment chaleureux de la Russie, l'assentiment plus réservé de la Prusse et de l'Autriche. Cette infidélité à l'attitude prise à Laybach ne fut d'ailleurs qu'un accident dans la politique française et n'eut aucune influence sur les desti-

(1) Charles Dupuis, *le Principe d'équilibre et le concert européen*, p. 179.

nées du concert européen. L'union des grandes Puissances ne pouvait régler la compétence qu'elle s'attribuait que sur l'unanimité des cinq cours. L'opposition de l'Angleterre à la transformer en un gouvernement du monde ou en une inspection des affaires intérieures des autres États, suffisait à la ramener au rôle de gardienne de la paix et des intérêts généraux de l'Europe.

## III

En 1830, la révolution belge d'août, se greffant sur la révolution française de juillet, mit la paix générale en péril. Le roi des Pays-Bas demanda le secours de l'Angleterre, de l'Autriche, de la Prusse et de la Russie contre les insurgés belges; la Grande-Bretagne provoqua la réunion à Londres d'une conférence des cinq Puissances. Le premier protocole de cette conférence porte que « Sa Majesté le roi des Pays-Bas, ayant invité les cours d'Autriche, de France, de la Grande-Bretagne, de la Prusse et de la Russie, en leur qualité de Puissances signataires des traités de Paris et de Vienne qui ont constitué le royaume des Pays-Bas, à délibérer de concert avec Sa Majesté sur les meilleurs moyens de mettre un terme aux troubles qui ont éclaté dans ses États; et les cours ci-dessus nommées, ayant éprouvé, avant même d'avoir reçu cette invitation un vif désir d'arrêter, dans le plus bref délai possible, la discorde et l'effusion du sang, ont concerté, par l'organe de leurs ambassadeurs et ministres accrédités à la cour de Londres, les délibérations suivantes : 1° Aux termes du paragraphe 4 de leur protocole du 15 novembre 1818, elles ont invité l'ambassadeur de S. M. le roi des Pays-Bas à se joindre à leurs délibérations; 2° pour accomplir leur résolution d'arrêter l'effusion du sang, elles ont été d'avis qu'une entière cessation d'hostilités devrait avoir lieu de part et d'autre (1). »

Bien que le roi des Pays-Bas fût présenté comme le promoteur de la conférence et que son ambassadeur fût invité à se joindre

(1) Protocole du 4 novembre 1830. De Clercq, *Recueil des traités de la France*, t. III, p. 586.

aux délibérations des cinq cours, le protocole du 4 novembre 1830, ainsi que la plupart des autres protocoles de la conférence de Londres, ne portent les signatures que des plénipotentiaires des cinq grandes Puissances. Le roi des Pays-Bas entendait trouver en ces Puissances des soutiens en même temps que des médiateurs. Il trouva des médiateurs, mais des médiateurs décidés à dépasser la médiation, si besoin était, et à lui imposer les solutions qui leur paraîtraient dictées par l'intérêt général de l'Europe.

Le point de vue du concert européen est nettement indiqué dans le protocole du 20 décembre 1830 :

« En formant, par les traités de 1814 et de 1815, y est-il dit, l'union de la Belgique avec la Hollande, les Puissances signataires de ces nouveaux traités et dont les plénipotentiaires sont assemblés en ce moment, avaient eu pour but de former un juste équilibre en Europe et d'assurer le maintien de la paix générale.

« Les événements des quatre derniers mois ont malheureusement démontré que *cet amalgame parfait et complet que les Puissances voulaient opérer entre ces deux pays*, n'avait pas été obtenu ; qu'il serait désormais impossible à effectuer ; qu'ainsi l'union de la Belgique avec la Hollande se trouve détruite et que dès lors il se trouve indispensable de recourir à d'autres arrangements pour accomplir les intentions à l'exécution desquelles cette union devait servir de moyen.

« Unie à la Hollande et faisant partie intégrante du royaume des Pays-Bas, la Belgique avait à remplir sa part des devoirs européens de ce royaume et des obligations que les traités lui avaient fait contracter envers les autres Puissances. Sa séparation ne saurait la libérer de cette part de ses devoirs et de ses obligations.

« La conférence s'occupera conséquemment de discuter et de concerter les nouveaux arrangements les plus propres à combiner l'indépendance future de la Belgique avec les stipulations des traités, avec les intérêts et la sécurité des autres Puissances et avec la conservation de l'équilibre européen (1). »

Le plénipotentiaire des Pays-Bas protesta contre les principes formulés dans le protocole du 20 décembre. Il se plaignait de n'avoir pas été invité à prendre part à la délibération. « Peut-être,

(1) De Clercq, *Recueil des traités de la France*, t. III, p. 589-590.

disait-il, le paragraphe 1 du protocole du 4 novembre dernier, basé sur le paragraphe 4 de celui du 15 novembre 1918, lui permettait-il d'espérer que cette invitation ne serait pas plus omise, lorsqu'il s'agirait de délibérer sur la question principale, que lorsqu'il s'était agi d'un point préliminaire et subordonné, tel que l'armistice. Mais c'est là un doute sur lequel le soussigné s'abstient d'autant plus volontiers d'insister, qu'il se lie plus ou moins à des considérations personnelles. Un devoir vraiment urgent à ses yeux, c'est de protester solennellement comme il le fait par la présente note, contre le protocole du 20 décembre 1830, n° 7, en tant que, soit par ses dispositions, soit par ses expressions, cet acte porte atteinte aux droits de S. M. le roi des Pays-Bas; et il proteste de même contre toutes les conséquences qui pourraient en être tirées au détriment de la validité des traités existants, ou au préjudice de son auguste souverain qui, fort de la justice de sa cause et de la droiture de ses intentions, avisera aux mesures ultérieures à prendre dans le double intérêt de sa dignité et du bien-être de ses fidèles sujets (1). »

La conférence passa outre à la protestation et demeura fidèle à son point de vue. Elle se considérait comme ayant qualité pour apporter aux traités et aux droits du roi des Pays-Bas les modifications qui lui paraissaient requises par le souci de la sécurité de l'Europe et de l'équilibre européen. Elle arrêta, dans les protocoles des 20 et 27 janvier 1831, les bases de la séparation de la Belgique et des Pays-Bas. Ce fut au tour des Belges de protester :

« ... C'est dénaturer, disait le congrès national belge, le but de la suspension d'armes et de l'armistice et la mission de la conférence de Londres, que d'attribuer aux cinq Puissances le droit de *résoudre définitivement* des questions dont elles ont annoncé elles-mêmes vouloir seulement *faciliter la solution* et dont, à leur connaissance, le congrès belge ne s'est jamais dessaisi (2). » Et le congrès protestait contre la délimitation qui lui refusait le grand-duché de Luxembourg, une partie du Limbourg et une partie de la rive gauche de l'Escaut.

(1) Note adressée au vicomte de Palmerston, le 22 décembre 1830, par M. Falck (DE MARTENS, *Nouveau Recueil de traités*, t. X, p. 129-130).

(2) Protestation du congrès belge du 1er février 1831 (DE MARTENS, *Nouveau Recueil de traités*, t. X, p. 181 et suiv.).

La conférence répondit dans le protocole du 19 février 1831 « que les arrangements arrêtés par le protocole du 20 janvier étaient des arrangements fondamentaux et irrévocables; que l'indépendance de la Belgique ne serait reconnue qu'aux conditions et dans les limites qui résulteraient des dits arrangements du 20 janvier 1831 (1) ». Toutefois, le prince Léopold de Saxe-Cobourg, élu, le 4 juin 1831, roi des Belges, mit pour condition à son acceptation de la couronne que certaines modifications seraient apportées aux dispositions des protocoles des 20 et 27 janvier. Les cinq Puissances qui désiraient l'acceptation de Léopold déclarèrent, dans le protocole du 26 juin 1831, que « sans perdre de vue aucun de leurs actes antérieurs, les plénipotentiaires avaient été conduits... à reconnaître que le désir de ne point mettre en péril la paix générale et, par conséquent, les plus graves intérêts de leurs cours et de l'Europe tout entière, devait les engager à tenter de nouvelles voies de conciliation pour atteindre enfin, sans secousses, le but que les cinq Puissances s'étaient proposé (2) ». Elles proposaient, en conséquence, un nouveau projet de traité à la Belgique et à la Hollande.

La Belgique accepta, mais le roi des Pays-Bas qui avait accepté le projet de janvier, rejeta le projet, en dix-huit articles, du 26 juin et recourut aux armes contre les Belges. La conférence, après avoir tenté vainement de concilier la Belgique et la Hollande par la voie de la médiation, manifesta nettement la volonté d'imposer ses décisions aux deux parties. Des dispositions, moins favorables à la Belgique que ne l'étaient celles des dix-huit articles du 26 juin, furent arrêtées dans les vingt-quatre articles joints au protocole du 14 octobre 1831 et communiquées, en termes péremptoires, à la Hollande et à la Belgique.

« Ne pouvant... abandonner à de plus longues incertitudes, portait la note du 15 octobre à la Hollande, des questions dont la solution immédiate est devenue un besoin pour l'Europe; forcés de les résoudre, sous peine d'en voir sortir l'incalculable malheur d'une guerre générale; éclairés du reste sur tous les points en discussion par les informations que M. le plénipotentiaire belge et MM. les plénipotentiaires des Pays-Bas leur ont données, les soussignés, plénipotentiaires des cinq cours, n'ont fait qu'obéir à un

(1) De Clercq, *Recueil des traités de la France*, t. IV, p. 17.
(2) *Ibid.*, t. IV, p. 109.

devoir dont leurs cours ont à s'acquitter envers elles-mêmes comme envers les autres États, et que tous les essais de conciliation directe entre la Belgique et la Hollande ont encore laissé inaccompli ; ils n'ont fait que respecter la loi suprême d'un intérêt de premier ordre ; ils n'ont fait que céder à une nécessité de plus en plus impérieuse, en arrêtant les conditions d'un arrangement définitif que l'Europe, amie de la paix et en droit d'en exiger la prolongation, a cherché en vain, depuis un an, dans les propositions faites par les deux parties ou agréées tour à tour par l'une d'elles et rejetées par l'autre... » Ils observent « ... 5° que les articles en question forment un ensemble et n'admettent pas de séparation ; 6° enfin qu'ils contiennent les décisions *finales* et *irrévocables* des cinq Puissances qui, d'un commun accord, sont résolues à amener elles-mêmes l'acceptation pleine et entière des dits articles par la partie adverse, si elle venait à les rejeter ».

« ... Les cinq cours, était-il dit dans la note de même date adressée à la Belgique, se réservant la tâche et prenant l'engagement d'obtenir l'adhésion de la Hollande aux articles dont il s'agit, quand même elle commencerait par les rejeter, garantissant de plus leur exécution et convaincues que ces articles, fondés sur des principes d'équité incontestables, offrent à la Belgique tous les avantages qu'elle est en droit de réclamer, ne peuvent que déclarer ici leur ferme détermination de s'opposer, par tous les moyens en leur pouvoir, au renouvellement d'une lutte qui, devenue aujourd'hui sans objet, serait pour les deux pays la source de grands malheurs et menacerait l'Europe d'une guerre générale que le premier devoir des cinq Puissances est de prévenir. Mais, plus cette détermination est propre à rassurer la Belgique sur son avenir et sur les circonstances qui y causent maintenant de vives alarmes, plus elle autorisera également les cinq cours à user de tous les moyens en leur pouvoir pour amener l'assentiment de la Belgique aux articles ci dessus mentionnés, dans le cas où, contre toute attente, elle les refuserait (1). »

La Belgique s'inclina et signa, le 15 novembre 1831, avec les cinq cours, un traité par lequel elle acceptait les vingt-quatre articles dont les grandes Puissances lui garantissaient l'exécution (2).

(1) De Clercq, *Recueil des traités de la France*, t. IV, p. 142-144.
(2) *Ibid.*, p. 146 et suiv.

Le roi des Pays-Bas refusa d'accepter les vingt-quatre articles et la conférence décida de recourir à des mesures de coercition pour l'empêcher de rouvrir les hostilités (1). Ce n'est qu'en 1838 que le roi des Pays-Bas se décida à accepter les vingt-quatre articles. Les traités du 19 avril 1839, qui réglèrent définitivement la situation de la Belgique et de la Hollande, apportèrent d'ailleurs quelques modifications au traité du 15 novembre 1831 (2). Ces modifications furent la conséquence de la longue résistance du roi des Pays-Bas aux décisions du concert européen. Les cinq grandes Puissances ne jugèrent pas que cette résistance dût entraîner, au profit de la Belgique, la conservation des territoires du Luxembourg et du Limbourg, attribués à la Hollande par le traité de 1831 et encore occupés par les Belges, mais elles admirent qu'elle pouvait justifier un allègement des charges pécuniaires qui avaient été imposées à la Belgique, en raison du surcroît de dépenses militaires dont elle avait été la cause. Sur l'insistance de la France, les charges financières imposées à la Belgique par le traité de 1831 furent réduites de près de moitié (3).

Ainsi le concert européen avait nettement affirmé sa prétention d'agir en gardien de la paix et de l'ordre de l'Europe. « Chaque nation a ses droits particuliers; mais l'Europe aussi a son droit; c'est l'ordre social qui le lui a donné, porte le protocole du 19 février 1831. Les traités qui régissent l'Europe, la Belgique devenue indépendante les trouvait faits et en vigueur; elle devait donc les respecter et ne pouvait pas les enfreindre. En les respectant, elle se conciliait avec l'intérêt et le repos de la grande communauté des États européens; en les enfreignant, elle eût amené la confusion et la guerre. Les Puissances seules pouvaient prévenir ce malheur, et puisqu'elles le pouvaient, elles le devaient; elles devaient faire prévaloir la salutaire maxime, que les événements qui font naître en Europe un État nouveau ne lui donnent pas plus le droit d'al-

(1) Protocole du 24 octobre 1831 (DE CLERCQ, *Recueil des traités de la France*, t. IV, p. 144-145).

(2) Traité entre les cinq grandes puissances et les Pays-Bas, traité entre les cinq grandes Puissances et la Belgique, traité pour consacrer l'accession de la Confédération germanique aux dispositions concernant le grand-duché de Luxembourg, contenues dans les traités qui règlent la séparation de la Belgique d'avec les Pays-Bas (DE CLERCQ, *Recueil des traités de la France*, t. IV, p. 470-483).

(3) Charles DUPUIS, *le Principe d'équilibre et le concert européen*, p. 228.

térer le système général dans lequel il entre que les changements survenus dans la condition d'un État ancien ne l'autorisent à se croire délié de ses engagements antérieurs — maxime de tous les peuples civilisés; maxime qui se rattache au principe même d'après lequel les États survivent à leurs gouvernements, et les obligations imprescriptibles des traités à ceux qui les contractent; maxime enfin qu'on n'oublierait pas sans faire rétrograder la civilisation, dont la morale et la foi publique sont heureusement et les premières conséquences et les premières garanties(1). » Le concert européen n'avait pas hésité à s'attribuer compétence pour juger des modifications que des événements nouveaux rendaient nécessaire d'apporter aux traités politiques pour assurer le maintien de la paix et de l'équilibre général; il n'avait pas hésité à imposer ses décisions après avoir vainement tenté de les faire accepter. Il avait ainsi défini son rôle et tracé les limites de l'usurpation sur la souveraineté des petits États, qu'il considérait comme légitimée par le souci de l'intérêt commun et de la sécurité de tous.

## IV

La Russie, par des dispositions diverses du traité de Koutchouc Kainardji conclu le 10 juillet 1774 avec la Turquie (2), s'était réservé le droit d'intervenir en faveur des chrétiens de l'empire ottoman. La France, l'Angleterre et l'Autriche ne laissaient pas d'être préoccupées de l'usage que la Russie entendait faire de ce droit. Le traité d'Unkiar Skelessi du 8 juillet 1833, en mettant le sultan sous la tutelle du tsar, n'avait fait qu'accroître ces préoccupations. Quand, en 1839, le sultan Mahmoud reprit la lutte contre Méhémet-Ali, M. de Metternich proposa à la France et à l'Angleterre « de terminer le différend du sultan et du pacha au moyen d'un arrangement dicté par les cinq Puissances, garanti par elles, et qui leur assurerait, à l'avenir, un droit égal d'intervention dans

(1) De Clercq, *Recueil des traités de la France*, t. IV, p. 15.
(2) V. articles 7, 16 et 17. De Martens, *Recueil de traités*, t. II, p. 297 et suiv.

les affaires de l'empire ottoman ». Il réussit à surprendre l'assentiment de l'empereur Nicolas à l'action collective des grandes Puissances et à introduire le concert européen dans les questions d'Orient. La France, qui s'était montrée d'abord partisan de l'action commune, s'égara dans une politique personnelle en faveur du pacha d'Égypte et amena les quatre autres grandes Puissances, à arrêter sans elle et contre elle, dans le traité du 15 juillet 1840, le sort de Méhémet-Ali. La prudence du roi Louis-Philippe ménagea une transaction entre les vues opposées et prépara la rentrée de la France dans le concert européen. La convention dite des Détroits, du 13 juillet 1841, consacra cette rentrée, en déclarant, dans son préambule, que les souverains des cinq grandes Puissances, « persuadés que leur union et leur accord offraient à l'Europe le gage le plus certain de la conservation de la paix générale, objet constant de leur sollicitude... avaient résolu de se rendre à l'invitation de Sa Hautesse le Sultan, afin de constater, en commun, par un accord formel, leur détermination unanime de se conformer à l'ancienne règle de l'empire ottoman d'après laquelle le passage des détroits des Dardanelles et du Bosphore devait toujours être fermé aux bâtiments de guerre étrangers, tant que la Porte se trouve en paix » (1).

La convention du 13 juillet 1841 ne donnait pas au concert européen, pour intervenir en Turquie, de titres comparables à ceux que la Russie devait à ses traités avec la Porte, mais l'action des grandes Puissances dans la crise de 1839 à 1841 était un précédent en même temps qu'une manifestation de l'intention d'étendre à l'Orient le rôle de gardiennes de la paix et des intérêts généraux que ces Puissances s'étaient attribué. Aussi, lorsque en 1853 l'ambition de l'empereur Nicolas menaça la Turquie d'une agression russe, M. Drouyn de Lhuys, ministre des Affaires étrangères de France, ne cessa de redire : « C'est à cinq qu'il convient de régler des intérêts qui affectent l'Europe entière (2). » Le concert européen aurait pu contenir la Russie et éviter la guerre. Nicolas en fit l'aveu au général de Castelbajac, ambassadeur de France à Saint-Pétersbourg. « A quatre, lui dit-il en 1853, vous me dicteriez la

(1) De Clercq, *Recueil des traités de la France*, t. IV, p. 598. Sur le rôle du concert européen et les divergences des grandes Puissances dans la crise de 1839-1841, v. Charles Dupuis, *le Principe d'équilibre et le concert européen*, p. 231-248.

(2) De La Gorce, *Histoire du Second Empire*, t. I, p. 176.

loi ; mais cela n'arrivera jamais, car je suis sûr de l'Autriche et de la Prusse (1). » La Prusse, en effet, déférente envers la Russie depuis 1813, craignait de rompre avec elle. L'Autriche, bien que très hostile aux ambitions russes en Orient, redoutait les risques et cherchait à tenir la Russie en échec par l'opposition de l'Europe mais sans s'engager à l'action. Elle laissa à l'Angleterre et à la France auxquelles se joignit la Sardaigne, le soin de défendre la Turquie par la force des armes ; elle ne se décida à intervenir que lorsque les événements lui permirent de courir, en toute sécurité, « au secours du vainqueur ». Ce furent la victoire et la modération de Napoléon III qui reformèrent le concert européen et qui établirent ses titres à veiller désormais, en Orient, au maintien de la paix et à la sauvegarde des intérêts généraux de l'Europe.

« LL. MM. l'empereur des Français, la reine du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande, le roi de Sardaigne et l'empereur des Ottomans, dit le préambule du traité de Paris du 30 mars 1856, animés du désir de mettre un terme aux calamités de la guerre, et voulant prévenir le retour des complications qui l'ont fait naître, ont résolu de s'entendre avec S. M. l'empereur d'Autriche sur les bases à donner au rétablissement et à la consolidation de la paix, en assurant, par des garanties efficaces et réciproques, l'indépendance et l'intégrité de l'Empire ottoman... L'entente ayant été heureusement établie entre eux..... Considérant que, dans un intérêt européen, S. M. le roi de Prusse, signataire de la convention du 13 juillet 1841, devait être appelé à participer aux nouveaux arrangements à prendre, et appréciant la valeur qu'il ajouterait à une œuvre de pacification générale, Leurs Majestés l'ont invitée à envoyer des plénipotentiaires au congrès (2). »

Le concert européen prenait officiellement en charge et garantissait l'indépendance et l'intégrité territoriale d'un État secondaire, la Turquie, mais il ne le faisait qu'en vue de sauvegarder la paix générale et les intérêts communs de l'Europe. Il ne devait pas se faire scrupule de peser sur cette indépendance et d'entamer cette intégrité, si la conservation de la paix ou le souci des intérêts généraux dont il assumait la garde venaient à lui paraître requérir qu'il fût entrepris sur les droits de souveraineté de la Tur-

(1) Rothan, *la Prusse et son roi pendant la guerre de Crimée*, p. 87.
(2) De Clercq, *Recueil des traités de la France*, t. VII, p. 59-61.

quie. Il ne se faisait pas faute d'introduire dans le traité de Paris même — sans souci de se contredire — des dispositions qui ne laissaient pas d'empiéter quelque peu sur ces droits souverains. Il stipulait, en effet, pour les principautés danubiennes et pour la Serbie, une situation privilégiée et assumait la garantie du maintien des privilèges déterminés ou à déterminer. Il esquissait même, avec les ménagements et l'ambiguité requis par les égards dus à l'alliée des vainqueurs, la silhouette d'un droit de protection générale sur tous les sujets chrétiens de la Porte.

« Leurs Majestés, porte l'article 7, déclarent la Sublime-Porte admise à participer aux avantages du droit public et du concert européens. Leurs Majestés s'engagent, chacune de son côté, à respecter l'indépendance et l'intégrité territoriale de l'empire ottoman, garantissent en commun la stricte observation de cet engagement, et considéreront, en conséquence, tout acte de nature à y porter atteinte comme une question d'intérêt général. »

« Les principautés de Valachie et de Moldavie, porte l'article 22, continueront à jouir, sous la suzeraineté de la Porte, et sous la garantie des Puissances contractantes, des privilèges et des immunités dont elles sont en possession. Aucune protection exclusive ne sera exercée sur elles par une des Puissances garantes. Il n'y aura aucun droit particulier d'ingérence dans leurs affaires intérieures. » Mais il y aura un droit collectif d'ingérence dans leurs rapports avec la Turquie suzeraine, à l'effet non seulement de conserver, mais d'étendre leurs privilèges. Les articles 23 et suivants fixent, en effet, la procédure à suivre pour réviser les lois et statuts concernant « l'administration indépendante et nationale » des principautés et arrêter leur organisation définitive sous le contrôle et la garantie des Puissances. Aux termes de l'article 27, « si le repos intérieur des principautés se trouvait menacé ou compromis, la Sublime-Porte s'entendrait avec les autres Puissances contractantes sur les mesures à prendre pour maintenir ou rétablir l'ordre légal. Une intervention armée ne pourrait avoir lieu sans un accord préalable entre ces Puissances ». C'était, en réalité, une charte d'affranchissement que le traité de Paris donnait à la Moldavie et à la Valachie. Cette charte ouvrait largement la voie qui, de l'autonomie devait conduire, par des étapes

rapides, les principautés à l'union et à la pleine indépendance (1).

La Serbie, moins favorisée que la Moldavie et la Valachie, obtenait cependant des avantages appréciables. « La principauté de Serbie, portent les articles 28 et 29, continuera à relever de la Sublime-Porte, conformément aux hats impériaux qui fixent et déterminent ses droits et immunités, placés désormais sous la garantie collective des États contractants. En conséquence, ladite principauté conservera son administration indépendante et nationale ainsi que la pleine liberté de culte, de législation, de commerce et de navigation. Le droit de garnison de la Sublime-Porte, tel qu'il se trouve stipulé par les règlements antérieurs, est maintenu. Aucune intervention armée ne pourra avoir lieu en Serbie sans un accord préalable entre les Hautes Puissances contractantes. »

Pour les sujets chrétiens de l'Empire ottoman en général, une rédaction pleinement respectueuse des droits de souveraineté du sultan excluait formellement le droit d'intervention, mais lui ouvrait en même temps une porte dérobée par laquelle le souci de la paix générale et des intérêts généraux devait aisément permettre au concert européen de l'introduire : « S. M. I. le Sultan, porte l'article 9, dans sa constante sollicitude pour le bien-être de ses sujets, ayant octroyé un firman qui, en améliorant leur sort, sans distinction de religion ni de race, consacre ses généreuses intentions envers les populations chrétiennes de son empire, et voulant donner un nouveau témoignage de ses sentiments à cet égard, a résolu de communiquer aux Puissances contractantes ledit firman, spontanément émané de sa volonté souveraine. Les Puissances contractantes constatent la haute valeur de cette communication. Il est bien entendu qu'elle ne saurait, en aucun cas, donner le droit auxdites Puissances de s'immiscer soit collectivement, soit séparément, dans les rapports de S. M. le Sultan avec ses sujets, ni dans l'administration intérieure de son empire. » A défaut du droit d'intervention, les Puissances pouvaient puiser, dans l'article 9, le droit de remontrance au cas où, le firman restant lettre morte, la communication dont elles avaient constaté la « haute valeur » aurait perdu cette valeur. Et de la remontrance à l'interven-

(1) Sur ces étapes et le rôle du concert européen jusqu'à la reconnaissance définitive de l'union sous le prince Charles de Hohenzollern, v. Charles Dupuis, *le Principe d'équilibre et le concert européen*, p. 266-273.

tion, la distance si grande qu'elle fût, pouvait être aisément franchie.

Elle le fut lorsque les massacres du Liban soulevèrent, en 1860, l'indignation de l'Europe et l'inquiétude des chancelleries. Une conférence réunit à Paris les délégués des cinq grandes Puissances et de la Turquie, et décida l'envoi en Syrie d'un corps de troupes européennes qui pourrait être porté à 12 000 hommes, pour contribuer au rétablissement de la tranquillité. Le protocole n° 2 de la conférence, en date du 3 août, après avoir affirmé le désintéressement des cinq Puissances, ajoutait : « Les plénipotentiaires néanmoins ne peuvent s'empêcher, en rappelant ici les actes émanés de S. M. le Sultan, dont l'article 9 du traité de Paris a constaté la haute valeur, d'exprimer le prix que leurs cours respectives attachent à ce que, conformément aux promesses solennelles de la Porte, il soit adopté des mesures administratives sérieuses pour l'amélioration du sort des populations chrétiennes de tout rite dans l'Empire ottoman (1). » La Porte se garda d'adopter des mesures sérieuses en faveur de ses chrétiens de tout rite, mais l'expédition française en Syrie eut du moins pour épilogue, après une occupation temporaire, l'adoption d'un règlement pour la réorganisation du Liban, arrêté entre les cinq Puissances et la Porte (2).

En 1866, la Crète s'insurge et demande à se réunir à la Grèce. Le 11 décembre 1868, la Turquie envoie un ultimatum à la Grèce pour la sommer de disperser les bandes de volontaires formées sur son territoire et de mettre fin à l'envoi de secours aux insurgés. Les six grandes Puissances signataires du traité de Paris offrent leur médiation pour éviter la guerre entre la Grèce et la Turquie. Une conférence se réunit à Paris le 9 janvier 1869, mais, tandis que la Turquie est admise, comme signataire du traité de Paris, à délibérer avec les grandes Puissances, la Grèce n'est invitée à se faire entendre qu'avec voix consultative. La Grèce proteste : « L'objet de la conférence étant de traiter d'un différend qui s'est élevé entre la Grèce et la Turquie, observe-t-elle, la Grèce ne peut y participer que si elle y figure à titre de parité avec la partie

(1) De Clercq, *Recueil des traités de la France*, t. VIII, p. 80.

(2) V. protocoles nos 3 et 4 de la conférence internationale réunie à Paris au sujet des troubles de Syrie, de Clercq, *Recueil des traités de la France*, t. VIII, p. 170 et 210; règlement arrêté à Constantinople le 9 juin 1861 pour l'organisation du Liban et annexe. *Ibid.*, p. 273 et suiv.

adverse. Elle ne peut accepter une position d'infériorité... Que la conférence ait en vue une œuvre d'arbitrage ou de conciliation, la Grèce ne doit, dans l'un et l'autre cas, y assister qu'à titre égal avec la Turquie (1). »

La conférence passa outre à la protestation hellénique et la Grèce dut, pour éviter une guerre inégale, s'incliner devant les résolutions de la conférence.

L'insurrection de l'Herzégovine, en 1875, amena les grandes Puissances à intervenir de nouveau dans les affaires intérieures de l'Empire ottoman. Si les divergences qui mettaient en opposition la Russie et l'Angleterre quant au degré de pression que le concert européen devait exercer sur le gouvernement du sultan ne permirent pas de prévenir la guerre russo-turque, l'attitude des grandes Puissances ne laissa aucun doute sur leur prétention de se considérer comme fondées à imposer à la Turquie les mesures et modifications aux traités existants qu'elles jugeaient propres à sauvegarder la paix générale et les intérêts de l'Europe et de l'humanité.

Il importe, écrivait le prince Gortchakoff, en acceptant la réunion d'une conférence, « de reconnaître que l'indépendance et l'intégrité de la Turquie doivent être subordonnées aux garanties réclamées par l'humanité, les sentiments de l'Europe chrétienne et le repos général. La Porte a été la première à enfreindre les engagements qu'elle a contractés, par le traité de 1856, vis-à-vis de ses sujets chrétiens. L'Europe a le droit et le devoir de lui dicter les conditions auxquelles seulement elle peut consentir au maintien du *statu quo* politique créé par ce traité ; et, puisque la Porte est incapable de les remplir, elle a le droit et le devoir de se substituer à elle, en tant qu'il est nécessaire pour en assurer l'exécution (2). »

« Les Puissances, porte le protocole de Londres du 31 mars 1877, se proposent de veiller avec soin, par l'intermédiaire de leurs représentants à Constantinople et de leurs agents locaux, à la façon dont les promesses du gouvernement ottoman seront exécutées. Si leur espoir se trouvait encore une fois déçu et si la condition des sujets chrétiens du sultan n'était pas améliorée de manière à prévenir le retour des complications qui troublent périodiquement le repos de l'Orient, elles croient devoir déclarer qu'un tel état de

(1) De Clercq, *Recueil des traités de la France*, t. X, p. 224.
(2) D'Avril, *Négociations relatives au traité de Berlin*, p. 164.

choses serait incompatible avec leurs intérêts et ceux de l'Europe en général. En pareil cas, elles se réservent d'aviser en commun aux moyens qu'elles jugeront les plus propres à assurer le bien-être des populations chrétiennes de l'Orient et des intérêts de la paix en général (1). »

Au congrès de Berlin, le concert européen révisa le traité de paix que la Russie avait imposé à la Turquie, à San-Stéfano, le 19 février-3 mars 1878 (2). Si cette révision fut favorable à la Turquie, ce ne fut pas par égard pour le principe de l'indépendance et de l'intégrité de l'Empire ottoman ou pour les intérêts du sultan, ce fut pour accorder la situation nouvelle de l'Orient aux convenances des grandes Puissances et aux conditions du maintien de la paix entre elles. Une fois de plus, le concert européen légiféra, en imposant sa volonté aux États secondaires et en empiétant sur leurs droits de souveraineté, pour la sauvegarde ou sous le prétexte de la sécurité générale et du bien commun de l'Europe et de l'humanité. Il proclama l'indépendance de la Roumanie, de la Serbie et du Monténégro, mais en leur imposant l'obligation d'admettre la liberté et la pratique extérieure de tous les cultes pour leurs ressortissants et pour les étrangers et l'égalité des droits civils et politiques, sans distinction d'opinions religieuses. Il divisa la grande Bulgarie du traité de San-Stéfano en trois fractions : l'une, formant la principauté de Bulgarie sous la suzeraineté de la Turquie ; l'autre, la Roumélie-Orientale, province privilégiée de l'Empire ottoman ; la troisième, Thrace et Macédoine, laissée sous l'entière souveraineté du sultan. Il porta de nouvelles atteintes aux droits souverains du sultan, non seulement en attribuant à l'Autriche-Hongrie l'occupation et l'administration de la Bosnie et de l'Herzégovine, et en ajoutant à la liste des provinces ottomanes soumises à un régime spécial la Roumélie-Orientale et la Crète, mais en stipulant l'introduction, dans toute la Turquie d'Europe et en Arménie, de règlements organiques et de réformes qui placeraient ces régions, dans une certaine mesure, sous la protection et le contrôle des grandes Puissances (3).

(1) De Clercq, *Recueil des traités de la France*, t. XII, p. 9.
(2) V. le texte de ce traité, de Clercq, *ibid.*, t. XII, p. 74 et suiv.
(3) V. le texte du traité de Berlin, du 13 juillet 1878, de Clercq, *ibid.*, t. XII, p. 316 et suiv., les protocoles du Congrès de Berlin, *ibid.*, p. 180-316.

Pendant une trentaine d'années, le concert européen, non sans quelques heurts et hésitations parmi les grandes Puissances, a surveillé en Orient les dépôts de matières inflammables qui menaçaient de propager le feu dans l'Europe entière. Il a appliqué, à la sauvegarde de la paix générale, les principes et les méthodes dont il s'était toujours inspiré, c'est-à-dire qu'il n'a pas hésité à imposer aux États secondaires les décisions qui lui paraissaient nécessaires pour prévenir les explosions dangereuses ou pour en limiter les effets. Si, dans la forme, il a parfois commencé par user de la procédure la plus respectueuse du principe d'égalité de tous les États, il ne s'est fait aucun scrupule de jeter la contrainte dans un plateau de la balance au cas où son action médiatrice restait inefficace; et s'il n'a pas toujours, par suite des répugnances de certaines grandes Puissances, recouru effectivement à la force, pour faire exécuter ses décisions, il n'a jamais douté qu'il eût qualité pour le faire.

La Grèce avait demandé au congrès de Berlin l'annexion au royaume hellénique de la Crète et des provinces turques limitrophes au royaume (1). Le congrès s'était borné à inviter la Porte à s'entendre avec la Grèce sur une rectification de frontières dont il indiquait les bases et à offrir la médiation des six grandes Puissances pour le cas où l'entente ne parviendrait pas à s'établir entre la Grèce et la Turquie (2). Grecs et Turcs ne s'entendant pas, le concert européen exerça sans succès son action médiatrice; ne voulant pas se résigner à un échec, il n'hésita pas à franchir les bornes de la médiation, il prétendit imposer à la Turquie les frontières qu'il avait fixées; mais, se heurtant à la résistance des Turcs et ne voulant point la briser par la force, il modifia son tracé et après avoir fait accepter ce traité par le Sultan, il l'imposa à la Grèce, en mettant celle-ci dans l'alternative de s'incliner ou de ne rien obtenir (3).

En 1885, la Roumélie-Orientale proclame son union avec la Bulgarie. Le concert européen intervient à la demande du sultan.

(1) Voir protocole 9 du Congrès de Berlin, DE CLERCQ, *Recueil des traités de la France*, t. XII, p. 239.

(2) Voir protocole 13, DE CLERCQ, *ibid.*, p. 271 et suiv. et art. 24 du traité de Berlin, *ibid.*, p. 326.

(3) Voir Charles DUPUIS, *le Principe d'équilibre et le concert européen*, p. 374 et suiv.

Cependant la Serbie prend les armes et se fait battre par les Bulgares. Le sultan prend le parti de s'entendre avec le prince Alexandre de Bulgarie; par l'accord du 2 février 1886, il consent à nommer le prince Alexandre gouverneur de la Roumélie-Orientale. Le concert européen accepte le compromis et presse sur les Serbes pour les décider à la résignation et à la conclusion de la paix avec les Bulgares. Mais la Grèce, irritée de l'accroissement de la Puissance bulgare, veut obtenir une compensation territoriale aux dépens de la Turquie. Elle menace de recourir aux armes. Le concert européen s'oppose à toute entreprise belliqueuse contre le sultan et le blocus des côtes du cap Matapan à Volo, au golfe de Corinthe et à l'Eubée, notifié le 3 mai 1886, par les grandes Puissances, sauf la France, détermine la démobilisation de l'armée grecque (1).

En 1897, une nouvelle insurrection de la Crète fournit aux Grecs l'occasion de réclamer l'union de l'île au royaume. Le blocus de la Crète par les grandes Puissances ne suffit pas à détourner les Grecs de l'aventure d'une guerre contre la Turquie. La Grèce battue, le concert européen, sous prétexte de médiation, intervint pour dicter, sinon toutes, du moins certaines conditions de la paix (2).

Les désordres de Macédoine, les périls dont ces désordres menaçaient la paix européenne par l'aliment qu'ils donnaient aux compétitions contradictoires de la Bulgarie, de la Grèce et de la Serbie sur cette région, déterminèrent le concert européen à faire pression sur le sultan à l'effet d'obtenir les réformes stipulées dans le traité de Berlin, inaccomplies et devenues urgentes en présence d'une situation dangereuse. Quelques améliorations dans l'administration macédonienne avaient été arrachées progressivement à l'inertie et au mauvais vouloir du gouvernement ottoman, lorsque la révolution opérée par les Jeunes Turcs, en 1908, parut relever le concert européen de la charge d'intervenir sans cesse pour obtenir un peu d'ordre et de régularité dans l'administration de la Macédoine.

Les Jeunes Turcs prétendaient doter la Turquie d'un régime constitutionnel où les droits de chacun seraient respectés et garan-

(1) Voir Charles Dupuis, *Le principe d'équilibre et le concert européen*, p. 380-389.

(2) *Ibid.*, p. 391 et suiv.

tis; ils prétendaient, en même temps, affranchir l'Empire ottoman de l'ingérence du concert européen qu'ils jugeaient humiliante pour la souveraineté turque. L'Europe leur fit crédit, mais le nationalisme outré de leur politique inquiéta et irrita les États voisins de la Turquie qui s'intéressaient au sort des sujets turcs de même race que leurs ressortissants et avaient toujours gardé l'espoir d'étendre leurs frontières politiques aux dépens de l'Empire ottoman. La vigilance du concert européen eût été plus nécessaire que jamais pour surveiller les foyers où couvaient l'incendie. Mais le concert européen avait subi de fâcheux contre-coups de la révolution turque. L'annexion de la Bosnie et de l'Herzégovine à l'Autriche-Hongrie, en octobre 1908, avait mis fin à l'entente entre l'Autriche-Hongrie et la Russie dans les affaires d'Orient. Elle avait ouvert une ère nouvelle dans laquelle le souci de la paix générale et des intérêts communs de l'Europe allait céder le pas, chez certaines Puissances, à l'emprise des ambitions particulières et à la passion de s'agrandir et de dominer. La désunion des grandes Puissances allait laisser le champ libre aux désirs de conquête des États balkaniques, leur permettre de manifester leur souveraineté par l'exercice du droit de guerre contre la Turquie et de faire de la guerre d'Orient le prélude de la guerre générale.

## V

Le concert européen s'était proposé comme rôle et donné pour mission de sauvegarder la paix et les intérêts généraux de l'Europe, en élevant la suprématie des grandes Puissances au-dessus de la souveraineté des États, en tant du moins qu'il s'agissait d'atteindre cet objet limité. Il serait injuste de méconnaître qu'il a rendu, à cet égard, d'incontestables services. Il a, dans des crises graves, détourné le péril de la guerre générale, en contribuant à accorder les divergences des grandes Puissances et à faire prévaloir l'esprit de conciliation sur l'esprit d'ambition. Il a réglé la question belge et le différend entre le sultan et Méhémet-Ali. Il s'est appliqué, non sans succès, à plusieurs reprises, à préve-

nir ou à circonscrire, en Orient, les luttes et les antagonismes qui risquaient de compromettre la paix générale. Son action modératrice ne s'est pas seulement exercée à l'encontre des États secondaires; elle a été parfois favorable à de petits États et parfois elle a rappelé certaines grandes Puissances à la prudence, à la sagesse et au respect des droits et des intérêts d'autrui. Mais le concert européen ne s'est jamais élevé au rang d'une institution capable de remplir avec exactitude le rôle qu'il s'était proposé; il n'a été qu'un expédient politique, susceptible de servir, en certaines circonstances, la cause de la paix et les intérêts communs de l'Europe, mais impuissant à fournir, en toute occasion, le remède aux périls dont l'anarchie des souverainetés indépendantes menace trop souvent la sécurité de tous ou de quelques-uns. S'il a réglé, en 1867, l'affaire du Luxembourg de manière à éviter une guerre entre la France et la Prusse, il n'a évité à l'Europe ni la guerre de Crimée, ni la guerre d'Italie de 1859, ni les entreprises de la Prusse et de l'Autriche contre le Danemark en 1864, ni la guerre de 1866 entre la Prusse, l'Italie et l'Autriche, ni la guerre de 1870 entre la France et les États allemands, ni la guerre russo-turque de 1877-1878, ni la guerre gréco-turque de 1897, ni la guerre des Balkans de 1912-1913, ni enfin l'effroyable guerre de 1914. Les conditions mêmes de son fonctionnement ne lui permettaient d'agir qu'avec lenteur et faisaient dépendre son action du bon vouloir de chacune des Puissances qui le composaient. Il n'avait point de permanence; il ne pouvait se former d'office et de façon automatique dès que se dressaient les périls qu'il devait conjurer. Aucun des États qui y étaient admis n'avait voulu abdiquer en sa faveur, pour la sauvegarde des intérêts communs, les prérogatives de son indépendance et de sa souveraineté. Si les grandes Puissances n'hésitaient point à ériger la suprématie politique de leur union au-dessus des droits souverains des petits États, elles n'entendaient point abaisser leur propre souveraineté devant un conseil où elles prétendaient exercer cette souveraineté tout entière, c'est-à-dire en réservant, avec la plénitude de leur *liberum veto*, l'égalité absolue des membres du concert. Non seulement elles ne voulaient pas être liées par une délibération prise contre leur gré, mais elles ne voulaient pas être obligées de délibérer sur les questions où la délibération leur serait importune. C'est dans ce but et dans cet esprit que le protocole du

15 novembre 1818 avait stipulé que, si les grandes Puissances « jugeaient nécessaire d'établir des réunions particulières... l'époque et l'endroit de ces réunions seraient chaque fois préalablement arrêtés au moyen de communications diplomatiques ». L'opportunité de la réunion devenait objet de négociations et pouvait être déclinée en face des périls les plus graves pour la paix; la question préalable de la formation du concert laissait dans toutes les crises l'action du concert d'abord en suspens puis en retard, quand elle n'opposait pas à cette action un obstacle insurmontable. En 1859 et en 1866, les conditions mises, par l'Autriche, à l'acceptation des congrès proposés, empêchèrent la formation du concert européen et enlevèrent à la monarchie des Habsbourg les dernières chances d'éviter des guerres désastreuses pour elle.

Il fallait un accord préalable, donc des dispositions conciliantes chez toutes les grandes Puissances européennes, pour que le concert européen pût se former. Si ces dispositions existaient, les délibérations communes avaient beaucoup de chances de les accentuer, de les développer et d'aboutir à l'entente sur le fond des choses. Ces délibérations communes avaient un triple avantage; elles permettaient, par l'échange constant des vues, de mieux pénétrer les éléments des problèmes, les tendances et les raisons, les désirs ou les volontés de chacun; elles inclinaient à la modération par la nécessité où se trouvaient les partisans des solutions extrêmes de tenir compte des nuances qui différenciaient des opinions voisines et de chercher l'appui de ceux qui n'étaient pas enclins à aller aussi loin qu'eux; elles rendaient les concessions plus aisées en ménageant l'amour-propre à qui il devait coûter moins de déférer aux avis de plusieurs et aux suggestions d'amis que de céder aux volontés d'un seul et d'un adversaire. Les politiques ambitieux, avides de succès égoïstes, de domination et de conquêtes ont toujours redouté les congrès où leurs desseins exclusifs risquaient de sombrer devant la réprobation générale. M. de Cavour, en 1859, M. de Bismarck, en 1866, craignaient l'ouverture des congrès auxquels ils n'osaient se refuser; ils se sont réjouis que l'Autriche rendît cette ouverture impossible. M. de Bismarck, en 1871, a déployé toute son ingéniosité pour soustraire au concert européen le règlement de la paix franco-allemande. Ce n'est pas toutefois que les délibérations communes

entraînent nécessairement l'accord. Si elles le facilitent d'habitude, elles peuvent, à l'occasion, en démontrer l'impossibilité ou l'inanité, soit qu'elles rangent, en deux partis irréductibles des forces qui semblent se balancer et ne craignent point de s'affronter, soit qu'elles laissent percer l'indifférence ou les hésitations des modérés en face des audacieux qu'elles délivrent ainsi de la crainte des risques. C'est ainsi que la tiédeur, l'irrésolution et la faiblesse de la Russie, de la Grande-Bretagne et de la France, à la conférence de Londres sur les affaires danoises, a laissé le champ libre, en 1864, aux entreprises belliqueuses de la Prusse et de l'Autriche contre le Danemark.

Pour que le concert européen remplît entièrement la mission qu'il s'était attribuée et fît accepter le rôle qu'il s'était arrogé, il eût fallu que les grandes Puissances fussent constamment animées de l'esprit européen, qu'elles eussent le souci de servir, avec désintéressement, la cause de la paix et de la justice entre États, l'intelligence de comprendre que toute agression injuste contre un État quelconque était une atteinte ou une menace contre l'intérêt commun en même temps que contre les droits de tous et que toute menace contre l'intérêt commun et les droits de tous mettait au moins indirectement en péril leurs droits propres et leurs intérêts particuliers. Mais les grandes Puissances ne se sont que rarement élevées à cette hauteur de vues; elles ne l'ont guère fait que sous l'impression passagère de périls extraordinaires. Dans le cours habituel des événements, elles ne sont restées que trop fidèles au vieil esprit de la Renaissance et aux maximes funestes qui font de l'intérêt égoïste, étroitement entendu, la règle suprême de la politique. C'est pourquoi le concert européen, au lieu d'être le gardien vigilant de la paix, des traités et des intérêts généraux, n'a été qu'un syndicat intermittent des intérêts communs des grandes Puissances, agissant comme agissent à l'intérieur des États — sous l'empire théorique et souvent en marge et au mépris des lois internes — les syndicats de producteurs ou d'ouvriers qui règlent les conditions de vente ou les conditions de travail sans souci suffisant des intérêts et des droits des faibles. C'est pourquoi les petits États, s'ils ont parfois recherché appui auprès du concert européen et tiré parfois avantage de son intervention en leur faveur, n'ont jamais voulu reconnaître en droit sa suprématie. Ils

ont apprécié sa force, soit qu'ils en tirassent profit, soit qu'ils eussent à en subir le poids, mais s'ils ont dû s'incliner devant sa puissance, ils ont toujours refusé de subordonner leurs droits de souveraineté à son autorité.

Le concert européen a usé de procédés divers pour atteindre ses fins : procédés juridiques, respectueux des droits de chacun quand il avait l'espoir de réussir par la persuasion; procédés politiques, menaces ou contraintes quand il se heurtait à des résistances persistantes.

L'intervention a été le moyen par lequel il a imposé ses décisions aux petits États qui n'étaient pas disposés à les accepter. Mais l'intervention à laquelle il a eu recours a revêtu deux aspects très différents; elle s'est exercée tantôt dans les affaires intérieures d'un État et tantôt dans les rapports extérieurs des États.

L'intervention dans les affaires intérieures d'un État est en contradiction directe avec le principe de la souveraineté des États. Puisque, en effet, l'essence de la souveraineté consiste à ne reconnaître aucune autorité supérieure sur terre, la souveraineté est méconnue dès qu'un État prétend prescrire à un autre ce que cet autre doit faire ou empêcher sur son territoire. D'autre part, il est vrai, l'abus qu'un État peut faire de sa souveraineté à l'intérieur de ses frontières peut avoir des répercussions au delà, et ces répercussions peuvent porter atteinte aux intérêts et aux droits d'autres États. Ces répercussions et ces atteintes peuvent être immédiates ou lointaines, certaines ou éventuelles. Elles seraient immédiates et certaines si un État laissait des bandes se former sur son territoire dans le but de se livrer à des incursions en pays voisin, soit dans un but politique, soit dans un simple dessein de pillage. Elles seraient lointaines et éventuelles s'il ne s'agissait que de désordres, d'émeutes et de révolutions susceptibles de menacer, par la simple contagion de l'exemple, les États limitrophes ou éloignés. Les juristes n'ont point encore édifié de corps de doctrine précis, complet et satisfaisant pour concilier les exigences du respect de la souveraineté, qui excluent l'intervention, avec les exigences de la sécurité, qui semblent parfois la requérir. En dehors des périls qui peuvent mettre en cause la sécurité des États ou la tranquillité des habitants, il y a des scandales qui soulèvent du dehors l'indignation et provoquent le désir de secourir les victimes.

Dans la pratique, les États n'ont pas eu scrupule à intervenir et à affirmer leur droit de le faire quand, selon la formule de lord Castlereagh, « leur sécurité immédiate ou leurs intérêts essentiels étaient sérieusement mis en péril par les événements intérieurs d'un autre État ». Ils n'ont pas toujours eu scrupule à intervenir quand les événements intérieurs d'un autre État affectaient leurs intérêts, sans cependant mettre sérieusement en péril leur sécurité immédiate ou leurs droits essentiels. Le prince de Metternich jugeait légitime toute intervention qu'il estimait nécessaire pour préserver éventuellement la sécurité future des possessions autrichiennes. Des interventions, enfin, ont eu lieu pour mettre un terme à des massacres, à des persécutions ou à des désordres que certains États ne savaient pas ou ne voulaient pas arrêter.

Les principes du droit international basés sur la souveraineté, l'indépendance et l'égalité des États ne peuvent admettre, semble-t-il, d'autre intervention dans les affaires intérieures d'un État que celle qui serait motivée par l'opposition systématique ou l'impuissance persistante de cet État à faire cesser des abus qui constituent des manquements manifestes à ses devoirs internationaux. Et c'est la raison qui a déterminé sans doute certains auteurs à admettre, dans une mesure plus ou moins large, l'intervention pour la défense des intérêts — il faudrait dire des droits — des États qui interviennent, tandis qu'ils se refusent à admettre l'intervention pour raison d'humanité en faveur des sujets opprimés d'un État tiers. Mais, selon la juste observation d'un jurisconsulte éminent, « une intervention pour mettre un terme à une cruauté barbare et abominable est un acte élevé de politique au-dessus et au delà du domaine du droit. Il est dépourvu de légalité technique, mais il peut être moralement justifié et même louable à un haut degré » (1).

« Il y a une grande différence, dit encore M. Lawrence, entre déclarer qu'un acte national est légal et par conséquent conforme à l'ordre sous lequel les États ont consenti à vivre, et admettre qu'il est moralement irréprochable à titre d'exception aux règles ordinaires. Je n'ai pas le droit d'entrer dans le jardin de mon voisin sans son consentement; mais si je vois un de ses enfants

(1) Lawrence, *The Principles of international law*, 4e édition, p. 129.

volé et maltraité dans ce jardin par un vagabond, j'enverrai la cérémonie aux vents et je m'élancerai au secours sans souci de demander la permission. De même un État peut, dans une grande circonstance, laisser de côté les prohibitions de tous les jours, et ni dans ce cas, ni dans le cas correspondant de l'individu, le blâme ne sera encouru (1). »

Le système d'intervention outrée qui eût fait du concert européen « une union pour le gouvernement du monde ou l'inspection des affaires intérieures des autres États » aurait altéré la souveraineté et l'indépendance des États secondaires au point de n'en laisser subsister que l'ombre. Il était inadmissible. Il a échoué devant l'opposition de l'Angleterre et de la France aux vues absolutistes des cours du Nord. Mais le concert européen ne saurait encourir le blâme pour avoir débordé les principes stricts du droit international en pesant sur la Turquie pour tenter d'assurer aux chrétiens de l'Empire ottoman une situation tolérable. Il a fait ainsi œuvre politique, mais cette œuvre politique trouvait sa justification dans l'esprit de justice et d'humanité qui l'inspirait. Elle partait — peut-être inconsciemment — de l'idée que la souveraineté, pour être respectée, doit être respectable, que l'absence d'autorité supérieure ne légitime pas toutes les actions ni toutes les omissions et que la prétention de rejeter tout contrôle ne sied qu'à qui sait se contrôler lui-même.

L'intervention dans les rapports des États entre eux a, d'habitude, un tout autre caractère que l'intervention dans les affaires intérieures d'un État. Elle ne se produit guère que si des conflits graves se sont élevés, en vue d'en prévenir le développement ou d'en régler les conséquences. Or, quand un État menace de recourir aux armes ou y a recouru pour contraindre un autre État à subir ses volontés, s'il invoque le droit de guerre comme une prérogative de sa souveraineté, il prétend user de ce droit contre la souveraineté d'un autre; il attente à l'indépendance et à l'égalité d'autrui; il serait peu fondé à se plaindre que d'autres recourent, contre lui et au profit de ses adversaires, aux procédés qu'il emploie contre ces derniers. Il a quitté le terrain du droit, de la paix et du respect de la souveraineté étrangère pour entrer

(1) Lawrence. *The Principles of international law*, 1re édition, p. 120.

dans le domaine de la force; il ne saurait contester aux autres États le droit de le suivre dans la voie où il s'est engagé, fût-ce pour lui barrer la route. Le droit international, par cela même qu'il se récuse à distinguer la guerre juste de la guerre injuste, s'interdit de condamner l'action de la force qui tend à s'opposer à la guerre ou à en limiter les effets.

Les interventions dans les rapports extérieurs des États ont été fréquentes; elles se sont produites surtout à l'occasion de conflits, mais parfois aussi en dehors de tout conflit, pour prévenir un accord ou l'exécution d'un accord jugé préjudiciable. Ainsi a-t-il été, en 1867, de l'intervention de la Prusse pour mettre obstacle à la cession amiable du grand-duché de Luxembourg à la France. Une tendance s'est manifestée, chez beaucoup d'États, à considérer toute modification dans la composition territoriale des États comme affectant, selon les circonstances, les intérêts de tous ou au moins les intérêts de quelques-uns et comme justifiant l'intervention politique de ceux que la modification survenue contrariait ou menaçait. C'est ainsi que la Serbie n'a pas hésité à recourir, en 1885, à la guerre — forme extrême de l'intervention — pour mettre obstacle à l'union de la Bulgarie et de la Roumélie-Orientale; que la Grèce, en 1886, a prétendu obtenir, aux dépens de l'Empire ottoman, une compensation à l'accroissement de la puissance bulgare; que l'Allemagne, la France et la Russie ont demandé et obtenu, en 1895, la révision des conditions territoriales imposées par le Japon victorieux à la Chine vaincue (1).

Le concert européen, s'il a usé largement de l'intervention, soit dans les affaires intérieures, soit dans les affaires extérieures des États, n'a fait que suivre l'exemple donné par des États, isolés ou groupés, avant lui ou en dehors de lui. Ses interventions, ainsi que la manière dont il les a exercées et les effets qu'elles ont eus, sont loin de pouvoir être toutes approuvées. Elles ne sauraient être toutes blâmées. Elles ont été tantôt favorables et tantôt contraires aux intérêts des États secondaires. Elles ont été dictées parfois par des considérations de justice et d'humanité, parfois par l'unique préoccupation d'accorder les intérêts opposés et les prétentions divergentes des grandes Puissances. Il est juste de recon-

(1) Voir Charles Dupuis, « Chronique internationale, 1895 ». *Annales de l'École libre des sciences politiques*, 1896, p. 650-651.

naître toutefois qu'elles présentaient, pour les petits États, des inconvénients et des périls moindres que l'intervention d'États isolés. L'intervention séparée d'une grande Puissance dans les affaires d'un État faible met ce dernier à la discrétion de la Puissance qui intervient. L'intervention collective donne presque toujours à l'État faible des appuis et des soutiens contre les prétentions de la Puissance la plus animée contre lui. Le caractère collectif de l'intervention, s'il n'est pas une garantie de la justice de l'intervention, est au moins un frein à ses excès. Si parfois, comme il est arrivé à la Bulgarie au congrès de Berlin, de petits États ont perdu à la substitution de l'intervention collective à l'intervention isolée d'une grande Puissance en leur faveur, dans l'ensemble, les petits États ont gagné à cette substitution. Le concert européen, par cela même qu'il devait tout d'abord réaliser l'entente entre les grandes Puissances par un compromis entre leurs vues divergentes, devait écarter les solutions extrêmes et exercer une action modératrice dans les interventions concernant les autres États.

# CHAPITRE V

## LES CONFÉDÉRATIONS D'ÉTATS ET LES ÉTATS FÉDÉRAUX
## LA CONFÉDÉRATION GERMANIQUE ET L'EMPIRE ALLEMAND

### I

Les confédérations d'États sont, comme les États fédéraux, des associations dictées par des considérations politiques, conclues dans des formes juridiques, pour la sauvegarde d'intérêts communs aux États associés. Toute association, entre États comme entre individus, suppose, de la part des associés, une subordination plus ou moins large de leurs intérêts particuliers aux intérêts communs, un abandon plus ou moins étendu de leurs droits particuliers au profit de l'association investie de droits qui s'imposent aux associés en vertu du consentement de ceux-ci.

Les confédérations d'États se distinguent des États fédéraux par leur objet et par l'étendue des sacrifices que font les États associés aux intérêts communs de l'association.

Les confédérations d'États ont pour but le maintien de la sécurité extérieure et intérieure, de l'indépendance et de l'inviolabilité des États confédérés. Elles se bornent, en principe, à des vues de défense commune contre les périls venant de l'étranger et de conservation de la paix entre confédérés (1). Les États fédéraux ont également pour but d'assurer le maintien de la sécurité intérieure et extérieure, mais ils se proposent en outre d'assurer et d'accroître la prospérité commune ou le bien-être général des peuples associés.

Dans les confédérations d'États prédomine le souci de limiter le

(1) V. article 2 de l'acte du 8 juin 1815 pour la constitution fédérative de l'Allemagne. Angeberg, *le Congrès de Vienne*, t. III, p. 1377; paragraphe Ier du pacte fédéral entre les vingt-deux cantons de la Suisse, du 7 août 1815. Hilty, *les Constitutions fédérales de la Suisse*, p. 423.

plus étroitement possible le sacrifice des prérogatives de la souveraineté individuelle. Dans les États fédéraux, les exigences des intérêts communs prennent le pas; les associés abandonnent, dans une mesure beaucoup plus large, leurs droits souverains à l'association, afin de sauvegarder plus efficacement la sécurité intérieure et extérieure et de pourvoir à la protection et au développement des intérêts économiques par l'organisation de services communs dirigés par des autorités communes.

La confédération d'États laisse subsister la souveraineté extérieure aussi bien que la souveraineté intérieure des États confédérés; elle réduit au minimum nécessaire à la défense commune et au maintien de la paix intérieure, les renonciations des associés en faveur des autorités chargées de pourvoir aux intérêts mis en commun; elle ne restreint l'indépendance de ses membres que dans la mesure où cette indépendance pourrait porter atteinte aux intérêts dont l'association a pris la charge. L'État fédéral absorbe, au contraire, la souveraineté extérieure des États ; il laisse subsister leur personnalité, mais il concentre, aux mains des autorités fédérales, la représentation de l'association dans ses rapports avec les États étrangers; il substitue, à cet égard, l'unité de l'association à la pluralité de ses membres; s'il n'absorbe pas la souveraineté intérieure des États associés, il la restreint dans une mesure plus ou moins large; il met leur indépendance diminuée dans la dépendance des autorités communes pour toutes les questions pour lesquelles les États associés ont, dans le pacte fédéral, abandonné les prérogatives de leur souveraineté au profit de l'association.

Dans la confédération d'États, les autorités communes n'ont de rapports qu'avec les gouvernements des États confédérés et n'ont d'action que sur ces gouvernements; elles se trouvent, par suite, en fait, plus ou moins dans la dépendance du bon vouloir de ces gouvernements, intermédiaires obligés de l'exécution de leurs décisions. Il s'ensuit que la confédération, pour subsister, doit pouvoir compter sur l'esprit d'association, sur le dévouement au bien commun des gouvernements sur lesquels elle s'appuie. L'État fédéral, au contraire, exerce une autorité directe non seulement sur les États associés, mais sur leurs sujets ou citoyens; il a des moyens d'action propres, mis en œuvre par les autorités fédérales; si ces pouvoirs sont limités, en droit, par le pacte fédéral et, en

fait, par les gouvernements des États avec lesquels il partage les attributions de la souveraineté, il réserve à ses agents une puissance effective et susceptible de l'emporter sur les résistances d'États tentés de subordonner à leurs vues particulières la fidélité à l'esprit d'association.

La confédération d'États assure une indépendance fort large en droit, plus large, en fait, aux États associés; elle suppose et elle exige, chez eux, pour subsister, des vertus qu'elle n'a pas toujours le don de leur inspirer. L'État fédéral établit entre les États associés des liens beaucoup plus serrés et beaucoup plus forts. Si l'autonomie qu'il respecte chez ces États risque de ne pas lui laisser le degré de puissance auquel la concentration de tous les attributs de la souveraineté permet aux États simples de prétendre, il possède néanmoins une force et des chances de durée incomparablement supérieures à celles de la confédération d'États. Aussi la confédération d'États n'a-t-elle été, dans les temps modernes, qu'une étape, pour les États convaincus des avantages de leur union, sur la route qui les devait conduire à la constitution d'États fédéraux.

Les États-Unis d'Amérique ont franchi rapidement cette étape. Constitués en confédération d'États en 1775, ils ne tardèrent pas à constater l'insuffisance des liens consentis pour atteindre le but qu'ils se proposaient : « défense commune contre leurs ennemis, sécurité de leurs libertés et de leurs propriétés, sûreté de leurs personnes et de leurs familles, prospérité mutuelle et générale (1). » Dès 1787, ils élaborèrent un pacte nouveau qui transforma la fédération en État fédéral. La Confédération suisse, sans modifier son titre officiel, a subi, en 1848, la même transformation. La Confédération germanique de 1815 était une confédération d'États; la Confédération de l'Allemagne du Nord formée par la Prusse en 1867, si elle ne présentait pas tous les caractères d'un État fédéral, était beaucoup plus voisine de l'État fédéral que de la confédération d'États. La constitution de l'Allemagne du Nord de 1867, après une revision qui en a adapté les dispositions à une situation nouvelle sans en altérer le caractère, est devenue, en 1871, la constitution de l'empire allemand. Les juristes qualifient

(1) Articles de confédération et de perpétuelle union du 20 mai 1775, art. 2, DE MARTENS, *Recueil de traités*, t. II, p. 477.

souvent cet État de quasi-fédéral pour indiquer à la fois les analogies qui le rapprochent et les différences qui le distinguent de l'État purement fédéral.

Les confédérations d'États et les États fédéraux sont composés d'États inégaux en fait et égaux en droit. Seule, parmi les confédérations d'États modernes du dix-neuvième siècle, la Confédération germanique a réuni dans une association commune de grandes Puissances et de petits États. L'une des différences qui distinguent l'empire allemand des États fédéraux est qu'il se compose d'une grande Puissance et de petits États, tandis que les autres États fédéraux sont composés d'États dont aucun n'a été qualifié de grande Puissance. Les États-Unis sont en effet une grande Puissance, mais ils ne le sont que par l'association d'États dont aucun ne l'est. C'est pourquoi la Confédération germanique et l'empire allemand doivent seuls faire ici l'objet d'une étude particulière.

## II

L'article 3 de l'acte du 8 juin 1815 pour la constitution fédérale de l'Allemagne déclare que les États membres de la Confédération germanique, comme tels, sont égaux en droit. La disposition ne doit pas être prise au pied de la lettre, car le pacte fédéral établit des inégalités de droit basées sur des inégalités de fait entre les membres de la Confédération.

Ces inégalités de droit sont peu de chose toutefois si on les compare à celles que contenait le projet communiqué en septembre 1814 par le prince de Hardenberg au prince de Metternich (1). Ce projet prussien avait pour but de réaliser l'unité de l'Allemagne sous la direction exclusive de la Prusse et de l'Autriche, en réduisant les petits États à un rôle consultatif. Mais les États secondaires n'étaient pas disposés à devenir de simples figurants; ils entendaient affirmer leur souveraineté et n'en point conserver seulement les apparences. L'Autriche ne pouvait être flattée par

(1) V. le projet, Angeberg, *le Congrès de Vienne*, t. I, p. 243 et suiv.

l'offre d'une co-direction qui, mettant la Prusse seule sur le même rang qu'elle, eût paru une humiliation pour la Puissance dont l'ancienne dignité impériale avait si longtemps marqué la prééminence en Allemagne. Elle devait préférer au tête-à-tête avec la Prusse un conseil plus large où l'appui d'États secondaires mais assez puissants lui permettrait, le cas échéant, de tenir la Prusse en respect. Elle n'avait pas toutefois plus de scrupules que la Prusse à faire la part très inégale aux divers membres de la Confédération. Ses tendances à cet égard se manifestèrent par la procédure adoptée pour régler les affaires d'Allemagne.

Le 14 octobre 1814, le prince de Metternich ouvrit une conférence à laquelle étaient représentés l'Autriche, la Prusse, la Bavière, le Hanovre et le Wurtemberg; il y posa tout d'abord les deux questions suivantes : Doit-on constituer un comité chargé de délibérer sur les bases de la future constitution germanique? De quels membres ce comité doit-il se composer? A la première question, « il a été unanimement répondu affirmativement et ce comité a été reconnu nécessaire par tous les plénipotentiaires présents ». Sur la seconde, « il a été unanimement résolu que ce comité devait n'être composé que des plénipotentiaires des cinq cours d'Autriche, de Prusse, de Bavière, du Hanovre et du Wurtemberg, soit parce qu'un plus grand nombre pourrait entraver la marche de la chose, et que toutefois les cinq cours nommées doivent être regardées comme les plus puissantes; soit parce que les autres États s'étaient d'avance soumis par les conventions qu'ils avaient conclues avec les Puissances alliées, aux déterminations que l'ordre des choses à établir pour le maintien de la liberté germanique pourrait exiger, et que, par conséquent, ils ne pourront prétendre d'assister à ce comité » (1). C'était affirmer la prétention des principales Puissances de l'Allemagne à dicter la loi à tous, en supposant, de la part des petits États, une soumission préalable, un blanc-seing contre lequel ceux-ci ne devaient pas tarder à protester.

Les premiers projets d'organisation discutés dans le comité assuraient à un conseil des cinq principales Puissances allemandes la prépondérance dans la direction des affaires de l'Allemagne; ils assuraient, dans ce conseil, la décision exclusive à l'Autriche et à

(1) Premier protocole du comité institué pour les affaires d'Allemagne. Angeberg, *le Congrès de Vienne*, t. II, p. 289.

la Prusse si elles étaient unies, mais, à la différence du projet prussien de septembre 1814, ils ne supposaient pas l'union perpétuelle et la prédominance constante des deux grandes Puissances allemandes; et ils ouvraient à l'Autriche la possibilité de tenir la Prusse en échec, si elle était d'accord avec deux des États de second ordre admis au conseil des cinq. La Prusse avait la même faculté contre l'Autriche, mais le prince de Metternich comptait sur sa diplomatie pour rendre cette éventualité illusoire. L'accord ne put s'établir entre les cinq. La Bavière et le Wurtemberg n'admettaient pas l'attribution à l'Autriche et à la Prusse d'un vote double qui les mettait nécessairement à la discrétion de l'union des deux grandes Puissances; ils s'opposaient aux restrictions beaucoup trop fortes, à leur avis, que les projets apportaient aux prérogatives de leur souveraineté (1).

Les petits États allemands ne tardèrent pas à protester contre la prétention du comité à « s'arroger le droit » de régler les affaires de l'Allemagne. « La souveraineté des États d'Allemagne, est-il dit dans une note des plénipotentiaires de vingt-neuf princes souverains et villes libres d'Allemagne aux princes de Metternich et de Hardenberg, en date du 16 novembre 1814, a été reconnue et garantie par les Hautes Puissances alliées, et, dans les traités d'accession conclus par la plupart des princes allemands, ceux-ci ont promis d'accéder, sous ce rapport, aux mesures qui seront jugées nécessaires pour le maintien de l'indépendance de l'Allemagne; cette promesse ne renferme pas une renonciation au droit de coopérer à ces mesures. Les traités d'accession ne disent pas que la question de savoir quelles mesures seront jugées nécessaires pour atteindre ce but sera exclusivement et définitivement résolue par quelques Puissances allemandes et par la minorité des parties intéressées; par conséquent, ces traités ne dérogent pas au droit de tous ceux qui entreront dans la Confédération germanique, de donner librement leurs voix aux lois organiques de l'association à former. S'appuyant sur ces conventions, sur les stipulations du traité de Paris et sur les principes du droit des gens, les commettants des soussignés ne renonceront jamais à la participation à l'établissement des lois de la Confédération; ils doivent insister pour que ce

(1) Voir protocole des séances du Comité des affaires d'Allemagne, ANGEBERG, *le Congrès de Vienne*, t. II, *passim*.

droit inhérent à toutes les tribus de la nation germanique soit exercé par le gouvernement de toutes d'après les règles à déterminer : ils se réservent expressément ce droit (1). »

Le désaccord des cinq ne leur permit pas de méconnaître le bien-fondé de ces protestations. Sur de nouvelles instances des plénipotentiaires des princes souverains et villes libres de l'Allemagne (2), des notes du prince du Hardenberg (29 mars 1815) et du prince de Metternich (31 mars 1815) invitèrent ces plénipotentiaires à « choisir quelques-uns d'entre eux » pour se mettre en rapport et entrer en conférence avec le comité des cinq (3). Ce ne fut toutefois que le 23 mai qu'eut lieu la première réunion du comité élargi « pour arrêter les bases de la fédération allemande dont on réserverait le développement à la diète fédérale ». Ce comité se composait des représentants de l'Autriche, de la Prusse, de la Bavière, du Hanovre, du Wurtemberg, auxquels étaient adjoints des représentants de la Saxe, de Hesse-Darmstadt, de Bade, des Pays-Bas pour le Luxembourg et du Danemark pour le Holstein et cinq députés pour les princes et villes libres. Le comité fut saisi d'un projet de l'Autriche et de la Prusse à discuter après examen dans des séances ultérieures. Mais les plénipotentiaires des princes et villes libres protestèrent que leurs députés n'avaient été nommés que « pour conférer sur la manière et la forme des délibérations sur une constitution fédérale », non pour traiter et conclure au nom de tous; ils demandèrent à être tous admis aux réunions suivantes (4). Ils obtinrent gain de cause et, à partir de la séance du 29 mai, les cinq députés des princes et villes libres furent remplacés par les plénipotentiaires de vingt-huit États allemands. L'acte du 8 juin 1815 pour la constitution fédérative de l'Allemagne fut ainsi le résultat des délibérations communes de l'ensemble des États allemands.

Les inégalités de droit que le pacte fédéral admettait ou stipulait en dépit de la formule de l'article 2 « les membres de la Confédération, comme tels, sont égaux en droits », étaient les suivantes :

(1) Angeberg, *le Congrès de Vienne*, t. II, p. 441.
(2) Voir notamment, notes du 2 février et du 22 mars 1815, Angeberg, *le Congrès de Vienne*, t. II, p. 689, et t. III, p. 951.
(3) Angeberg, *le Congrès de Vienne*, t. III, p. 986-987.
(4) Déclaration du 25 mai 1815, Angeberg, *ibid.*, t. III, p. 1242.

La plupart des États ou princes confédérés, au nombre de trente-huit, faisaient partie de la Confédération pour l'ensemble de leur territoire; certains n'en faisaient partie que pour une portion de leurs domaines. C'était le cas des deux grandes Puissances, l'Autriche et la Prusse, qui n'étaient comprises dans la Confédération germanique que pour celles de leurs possessions qui avaient anciennement appartenu à l'empire germanique; c'était le cas aussi du roi de Danemark et du roi des Pays-Bas qui n'étaient membres de la Confédération, le premier que pour le duché de Holstein et le second pour le grand-duché du Luxembourg. Les engagements et les restrictions aux droits de souveraineté qui en étaient la conséquence ne pesaient que partiellement sur les souverains qui, pour leurs domaines étrangers à la Confédération, conservaient la plénitude de leur indépendance.

L'Autriche avait la présidence de la diète fédérative, ce qui lui donnait une prééminence d'honneur, susceptible de se traduire en prééminence de droit ou de servir une prééminence de fait.

La part des États confédérés dans les décisions à prendre était inégale. Le vote des uns avait plus de poids que le vote des autres. Les différences n'étaient pas proportionnelles à la puissance de fait des divers États, mais elles en tenaient compte.

La Confédération était établie à perpétuité pour « le maintien de la sûreté extérieure et intérieure de l'Allemagne, l'indépendance et l'inviolabilité des États confédérés ». Elle admettait, en outre, un certain nombre de règles et de principes qui dépassaient le but énoncé, étendaient sa compétence et la constituaient gardienne et garante de certains droits reconnus à tous les Allemands, dans toute l'étendue des États confédérés.

Elle avait un organe commun, la diète fédérative, assemblée diplomatique, où les plénipotentiaires des États confédérés discutaient et votaient, selon les instructions de leur gouvernement, sur les affaires de la Confédération. La diète délibérait d'habitude en conseil étroit, ou assemblée ordinaire, exceptionnellement en assemblée générale.

Dans le conseil étroit, les décisions étaient prises à la majorité des voix, mais, en cas de parité des voix, le président, c'est-à-dire l'Autriche, décidait. Le conseil étroit comptait dix-sept voix; onze

États, les plus importants, disposaient chacun d'une voix « virile » ; c'étaient l'Autriche, la Prusse, la Bavière, la Saxe, le Hanovre, le Wurtemberg, Bade, la Hesse électorale, le grand-duché de Hesse, le Holstein, le Luxembourg. Les six autres voix étaient des voix « collectives » que se partageaient les autres États, obligés de se mettre d'accord, dans chaque groupe, pour formuler le vote commun. L'assemblée générale pouvait être saisie de certaines questions par le Conseil étroit; elle avait seule compétence pour statuer s'il s'agissait « de lois fondamentales à porter ou de changements à faire dans les lois fondamentales de la Confédération, de mesures à prendre par rapport à l'acte fédératif même, d'institutions organiques ou d'autres engagements d'un intérêt commun à adopter ». Elle ne pouvait prendre de décisions qu'à la majorité des deux tiers de voix. Tout État confédéré y disposait au moins d'une voix; Nassau, Mecklembourg-Schwerin et le Brunswick y possédaient deux voix; le Luxembourg, le Holstein, le grand-duché de Hesse, la Hesse électorale, Bade en avaient trois; le Wurtemberg, le Hanovre, la Bavière, la Saxe, la Prusse et l'Autriche en avaient quatre. S'il s'agissait « d'acceptation ou de changements de lois fondamentales, d'institutions organiques, de droits individuels ou d'affaires de religion, la pluralité des voix ne suffisait pas, ni dans l'assemblée ordinaire ni dans l'assemblée générale » ; il fallait l'unanimité. Les États confédérés avaient sagement réservé les prérogatives de leur souveraineté, afin d'empêcher qu'une majorité pût modifier les bases mêmes de leur association ou leur imposer ses volontés dans les questions considérées comme les plus essentielles.

Les États confédérés s'engageaient « à défendre non seulement l'Allemagne entière, mais aussi chaque État individuel de l'union, en cas qu'il fût attaqué; ils se garantissaient mutuellement toutes celles de leurs possessions qui se trouvaient comprises dans cette union.

« Lorsque la guerre serait déclarée par la Confédération, aucun membre ne pourrait entamer des négociations particulières avec l'ennemi, ni faire la paix ou un armistice, sans le consentement des autres. »

Les membres de la Confédération se réservaient le droit « de former des alliances » sous la condition de « ne contracter aucun

engagement qui serait dirigé contre la sûreté de la Confédération ou des États individuels qui la composaient ».

« Les États confédérés s'engageaient de même à ne se faire la guerre sous aucun prétexte et à ne point poursuivre leurs différends par la force des armes, mais à les soumettre à la Diète ». Celle-ci devait d'abord essayer « moyennant une commission », la voie de la médiation. Si sa médiation échouait et si une sentence juridique devenait nécessaire, il devait y être pourvu par une voie d'arbitrage, « au moyen d'un jugement austrégal (austrægal instanz) bien organisé auquel les parties litigantes se soumettraient sans appel ».

La Diète fédérative, qui devait siéger à Francfort, était chargée de compléter l'organisation de la Confédération, en arrêtant, à l'unanimité, les lois fondamentales et les institutions organiques « relativement à ses rapports extérieurs, militaires et intérieurs ». Elle ne fit qu'enregistrer et convertir, par une résolution formelle, en loi fondamentale ayant la même force et valeur que l'acte fédéral de 1815, « l'acte final des conférences ministérielles de Vienne pour compléter et consolider l'organisation de la Confédération germanique » en date du 15 mai 1820.

M. de Metternich avait été l'inspirateur des conférences ministérielles entre « princes souverains et villes libres d'Allemagne ». Sous prétexte d'affermir et de perfectionner l'union, de donner les développements nécessaires aux dispositions fondamentales de l'acte fédéral, il avait voulu assurer la prépondérance de l'Autriche en Allemagne, en étendant la compétence de la Diète, en donnant à ce concert des Puissances allemandes le droit d'intervenir dans une large mesure dans les affaires intérieures des États allemands. Le même système devait, dans la pensée du prince, assurer la prédominance autrichienne en Allemagne et en Europe. Par l'habileté de sa diplomatie l'Autriche s'assurerait la primauté et l'influence dans les conseils collectifs présidant, l'un aux destinées germaniques, et l'autre aux destinées européennes; par l'intervention de ces conseils, elle tiendrait en bride ou en échec les tentatives révolutionnaires qui pourraient menacer « la sécurité dans la possession », la paix de l'Allemagne ou la paix générale de l'Europe. L'action serait directe et constante en Allemagne, où l'Autriche toujours intéressée, aurait dans la Diète permanente un ins-

trument toujours à sa disposition; indirecte et intermittente en Europe, où le concert des grandes Puissances, ne se formant que sur l'accord préalable de ses membres, ne devrait intervenir que si l'Autriche le jugeait bon pour la défense des intérêts autrichiens.

L'acte du 15 mai 1820 confirme la perpétuité et l'indissolubilité de la Confédération; il exige l'assentiment unanime des États confédérés, soit pour l'admission de nouveaux membres, soit pour la cession volontaire de territoires de la Confédération à des États étrangers à ladite Confédération. Il érige nettement la Diète en « organe constitutionnel et perpétuel de la volonté et de l'action » de la Confédération. Il lui donne le droit d'interpréter, en cas de doute, les dispositions de l'acte fédéral et d'en assurer « la juste application ». Il précise son rôle pour la défense de la sécurité extérieure et intérieure.

« La Confédération germanique a le droit, comme Puissance collective, de déclarer la guerre, de faire la paix, de contracter des alliances et de négocier des traités de toute espèce. Toutefois, d'après le but de son institution, elle n'exerce ses droits que pour sa propre défense, pour le maintien de l'indépendance et de la sûreté extérieure de l'Allemagne, ainsi que de l'indépendance et de l'inviolabilité de chacun des États qui la composent. »

Mais, parmi les États qui la composent, il en est dont les possessions ne sont pas toutes comprises dans la Confédération.

Si l'un de ceux-ci « entreprend une guerre en sa qualité de Puissance européenne, la Confédération, dont une pareille guerre n'affecte ni les rapports ni les obligations, y reste absolument étrangère ». Si un tel État se trouve « menacé ou attaqué dans ses possessions non comprises dans la Confédération, celle-ci n'est obligée de prendre des mesures de défense qu'après que la Diète aurait reconnu, en conseil permanent et à la pluralité des voix, l'existence d'un danger pour le territoire de la Confédération ».

La Diète a toujours qualité pour prendre les mesures de défense voulues, lorsque des dangers menacent la Confédération entière ou une portion quelconque du territoire confédéré. Mais les États confédérés doivent s'abstenir de toute provocation à l'égard des Puissances étrangères. S'ils s'estiment lésés par une de ces Puissances, ils doivent s'adresser à la Diète qui examine le litige et avise à le régler. La Diète peut ou donner tort à l'État confédéré et le con-

traindre, au besoin, à se désister de ses prétentions, ou lui donner raison, interposer ses bons offices, offrir sa médiation, et prendre les mesures de défense nécessaires pour assurer, le cas échéant, le secours de la Confédération contre une agression injustifiée.

En ce qui concerne le maintien de la sécurité intérieure, la Diète a des pouvoirs très étendus. Elle n'a pas seulement pour mission de prévenir la guerre entre les États confédérés, en exerçant sa médiation et, si sa médiation échoue, en veillant à la solution du litige par arbitrage, puis en assurant l'exécution de la sentence rendue par les arbitres. Elle peut intervenir pour réprimer les troubles ou les mouvements révolutionnaires qui menaceraient la tranquillité intérieure ou les gouvernements établis.

« Le maintien de l'ordre et de la tranquillité dans l'intérieur des États confédérés appartient aux gouvernements seuls. Cependant l'intérêt commun de la Confédération et l'obligation de ses membres de se prêter secours mutuellement admettent, comme exception à ce principe, la coopération générale de la Confédération pour la conservation ou le rétablissement de la tranquillité dans le cas d'une résistance formelle éprouvée par un gouvernement, dans celui d'une révolte ouverte, et dans celui de mouvements dangereux menaçant à la fois plus d'un État de la Confédération. » Le principe respectait la souveraineté intérieure des États, mais l'exception portait loin et permettait d'entreprendre largement sur cette souveraineté.

La Diète devait intervenir « pour faire porter les secours les plus prompts pour le rétablissement de l'ordre légal », soit sur demande du gouvernement intéressé, soit même d'office. Elle devait, il est vrai, mettre fin à l'intervention quand le gouvernement secouru jugeait le secours inutile. Mais « si la tranquillité publique était menacée dans plusieurs États confédérés par des associations ou des machinations dangereuses, contre lesquelles des mesures communes pourraient seules offrir une barrière suffisante », la Diète devait mettre « en délibération et arrêter ces mesures, après s'être concertée avec les gouvernements les plus immédiatement exposés aux dangers ».

De plus, l'article 13 de l'acte du 8 juin 1815 avait stipulé qu'il devait y avoir des assemblées d'États dans tous les pays de la Confédération et l'article 54 de l'acte du 15 mai 1820 confirmait cette

stipulation, mais d'autres dispositions de ce dernier acte visaient à empêcher les assemblées d'États d'empiéter sur l'autorité des princes. « La Confédération germanique, portent les articles 57 à 60, étant, à l'exception des villes libres, formée par des princes souverains, le principe fondamental de cette union exige que tous les pouvoirs de la souveraineté restent réunis dans le chef suprême du gouvernement et que, par la constitution des États, le souverain ne puisse être tenu d'admettre leur coopération que dans l'exercice de droits spécialement déterminés. Aucune constitution particulière ne peut ni arrêter ni restreindre les princes souverains confédérés dans l'exécution des devoirs que leur impose l'union fédérative. Dans les pays où la publicité des délibérations est reconnue par la constitution, il doit être pourvu par un règlement d'ordre à ce que, ni dans les discussions mêmes, ni lors de leur publication par la voie de l'impression, les bornes légales de la liberté des opinions soient outrepassées de manière à mettre en péril la tranquillité du pays ou celle de l'Allemagne entière. Lorsqu'un membre de la Confédération sollicite la garantie générale pour la constitution des assemblées d'États établies dans son pays, la Diète est autorisée à s'en charger. Elle acquiert par là le droit de maintenir cette constitution lorsque l'une ou l'autre des parties intéressées en réclame la garantie et d'aplanir les différends qui pourraient s'élever sur son interprétation ou son exécution, soit par voie de médiation, soit par décision arbitrale, à moins que ladite constitution n'ait elle-même pourvu à d'autres moyens de concilier les différends de cette nature (1) ».

Des résolutions unanimes du 28 juin 1832 (2) et du 30 octobre 1834 (3) accentuèrent encore le droit d'intervention de la Diète à l'effet de soutenir les princes souverains et de limiter les pouvoirs des assemblées d'États.

La Diète avait ainsi une compétence étendue mais des moyens d'action limités. Elle pouvait avoir une diplomatie commune; en fait, elle n'accréditait pas d'agents à l'étranger et se contentait de recevoir les agents que les grandes Puissances étrangères accrédi-

(1) Voir le texte de l'acte final des conférences ministérielles de Vienne du 15 mai 1820, Angeberg, *le Congrès de Vienne*, t. IV, p. 1789 et suiv.
(2) Voir *Mémoires de Metternich*, t. V, p. 366-367.
(3) *Ibid.*, p. 623 et suiv., et note p. 629-630.

taient auprès d'elle, tandis que les principaux États allemands avaient leur diplomatie propre. Elle n'avait pas d'armée permanente à sa disposition, car l'armée fédérale ne se composait que des contingents des États confédérés et ces contingents restaient, en temps de paix, sous l'autorité exclusive de leurs souverains. Si la Diète décrétait l'exécution fédérale contre un État infidèle à ses obligations envers la Confédération, elle devait recourir à l'intermédiaire d'un ou de plusieurs gouvernements non intéressés dans l'affaire, pour assurer cette exécution. Elle avait des finances médiocres, uniquement alimentées par les contributions matriculaires que lui devaient fournir les États confédérés. Elle était élevée au-dessus des États confédérés, mais elle était dans la dépendance de ces États et surtout des plus puissants d'entre eux. L'union de l'Autriche et de la Prusse permettait aux deux grandes Puissances de lui dicter la loi, comme d'assurer sa sécurité extérieure. L'effacement de la Prusse permit longtemps à l'Autriche de contrôler et de dominer la politique intérieure des États allemands. Les princes souverains trouvèrent commode l'assurance que leur donnait la Confédération contre les mouvements révolutionnaires et contre le développement du régime constitutionnel. Mais les pays où les idées constitutionnelles étaient en faveur, les pays de l'Allemagne du Sud, subissaient à regret les entraves que la Confédération opposait à leurs aspirations, et souhaitaient parfois la formation d'une union restreinte d'États allemands qui fût soustraite à la domination des deux grandes Puissances germaniques.

L'impopularité d'un régime qui pesait particulièrement sur les petits États fut une des causes qui faillirent faire sombrer la Confédération dans la crise de 1848. La Diète germanique s'effaça devant le Parlement de Francfort. Mais, lorsque Frédéric-Guillaume IV eut refusé la couronne impériale offerte par ce Parlement (3 avril 1849), puis eut vainement essayé d'obtenir du consentement des princes le rôle qu'il ne voulait pas devoir à une assemblée révolutionnaire, lorsque l'Autriche victorieuse des insurrections fût en mesure de tenir tête aux ambitions prussiennes, la Diète reprit ses séances (10 mai 1850) et la Prusse, après la convention d'Olmütz (29 novembre 1850), accepta le retour pur et simple à la Confédération.

La Confédération germanique devait sa restauration à l'insuccès

du mouvement démocratique et aux divisions des princes qui ne pouvaient s'accorder sur une nouvelle organisation de l'Allemagne. Elle succomba à la révolte d'une des deux grandes Puissances confédérées contre les obligations du pacte fédéral qui gênaient son ambition et faisaient obstacle à sa domination. La crise d'où sortit sa dissolution commença par un conflit entre un petit État et les deux grandes Puissances de la Confédération soutenues par la Diète, mais agissant à côté et en dehors d'elle, au mépris des lois fondamentales de l'association.

## III

Le roi de Danemark n'était membre de la Confédération germanique que pour le duché de Holstein, mais le duché de Holstein avait été uni autrefois au duché de Slesvig; les deux duchés avaient eu des assemblées d'États communes. Bien que le Holstein et le Slesvig eussent été séparés en 1721 au point de vue administratif et judiciaire, certains liens avaient subsisté entre les deux pays; la chevalerie du Holstein et du Slesvig ne formait qu'une corporation. Les rois de Danemark avaient eu soin, en 1732 et en 1815, de ne sanctionner le *nexus socialis* de cette chevalerie, corporation privée, que sous réserve de leur autorité souveraine et sous la condition que l'union ne ferait pas échec à la prérogative royale (1). Néanmoins, dès 1815, la chevalerie holsteinoise, soutenue par l'Université de Kiel, invoqua l'article 13 du pacte fédéral du 8 juin, d'après lequel il devait y avoir des assemblées d'États dans tous les pays de la Confédération; elle prétendit que le Holstein et le Slesvig devaient avoir une assemblée unique. En 1822, elle s'adressa à la Diète qui repoussa sa pétition par résolution du 27 novembre 1823. Le représentant de la Prusse avait fait la déclaration la plus correcte et la plus sage : « Les solliciteurs, avait-il dit, demandent le maintien de l'union du Slesvig et du Holstein sous une seule et même assemblée d'États; mais, outre ce

(1) Allen, *Histoire du Danemark*, t. II, p. 284.

que l'on peut objecter à cet égard, ce sujet n'est pas de ceux sur lesquels la Diète puisse exercer une influence quelconque, attendu que le duché de Slesvig n'appartient pas à la Confédération germanique et reste, par conséquent, en dehors de son action (1). » Ni la Diète, ni la Prusse, malheureusement, ne persévérèrent dans ces dispositions.

Le roi de Danemark, Frédéric VI, commit, en 1834, l'imprudence d'établir certains liens officiels entre les deux duchés. Les assemblées d'États étaient séparées, mais le gouvernement était commun; commune aussi était la cour suprême de Kiel. L'assemblée des États du Slesvig fut d'ailleurs dominée par les Allemands; en 1846, elle demanda l'incorporation du Slesvig dans la Confédération germanique. Le parti slesvig-holsteinois avait adopté pour programme que les deux duchés étaient des États indépendants du Danemark, qu'ils étaient étroitement liés l'un à l'autre, qu'ils ne reconnaissaient le droit de succession au trône que dans la ligne agnatique de la famille royale (2). L'Allemagne renonçant à la sage interprétation du pacte fédéral qui avait prévalu en 1823 « prétendit que le Holstein tirait de son union avec le Slesvig un droit qu'il lui appartenait de maintenir » (3).

En 1848, le parti slesvig-holsteinois s'insurgea et obtint l'appui du roi de Prusse et de la Confédération germanique. Le 12 avril, la Diète de Francfort confia à la Prusse la direction des contingents chargés de défendre « les droits du Slesvig-Holstein contre le Danemark » (4). Le 23 avril, les hostilités commencèrent. Mais la France, la Grande-Bretagne, la Russie et la Suède intervinrent. La pression de ces Puissances, jointe aux embarras que la Prusse éprouvait en Allemagne, décida le cabinet de Berlin à conclure la paix avec le Danemark. Le traité de Berlin du 2 juillet 1850 reconnut les droits du roi de Danemark sur les duchés et rétablit l'état de choses antérieur à la guerre. Le roi de Danemark, conformément aux dispositions de ce traité, fit appel à la Confédération germanique pour rétablir l'ordre dans le Holstein, et l'Autriche, décidée à mettre fin à la révolution holsteinoise, non moins décidée

(1) Allen, *Histoire du Danemark*, t. II, p. 286.
(2) *Ibid.*, p. 315.
(3) *Ibid.*, p. 318.
(4) *Ibid.*, p. 328.

à reprendre en Allemagne la première place que lui disputait la Prusse, obligea celle-ci, par la convention d'Olmütz, du 29 novembre 1850, à coopérer avec elle, au nom de la Confédération germanique, contre les insurgés du Holstein.

Dans la crise de 1848, la Prusse et la Diète avaient également violé le pacte fédéral. D'après les actes de 1815 et 1820, la Confédération des princes souverains et villes libres d'Allemagne devait assurer la sécurité intérieure des États confédérés; les hostilités étaient interdites entre membres de la Confédération; en cas de révolte contre les autorités établies, la Diète devait, soit sur demande du gouvernement attaqué, soit d'office, intervenir pour rétablir l'ordre légal. Or, l'insurrection ayant éclaté en Holstein, la Prusse n'avait pas attendu les décisions de la Diète pour promettre son concours aux insurgés. Dès le 24 mars, Frédéric-Guillaume IV, dans une lettre au duc d'Augustenbourg, l'un des chefs de l'insurrection, qui aspirait à remplacer le roi de Danemark comme duc de Holstein, avait annoncé de prompts secours et fait sien le programme révolutionnaire du parti slesvig-holsteinois. Les troupes prussiennes n'avaient pas attendu la résolution de la Diète du 12 avril pour entrer dans le Holstein. La Diète, au lieu de secourir le roi de Danemark, avait pris parti contre lui et avait étendu son action au Slesvig, territoire étranger à la Confédération. La Prusse et la Diète avaient abandonné le terrain légal pour entrer dans la voie de l'usurpation politique. Elles avaient obéi à des considérations politiques. L'Allemagne était hostile au Danemark; elle voulait abolir la souveraineté danoise dans les deux duchés. La Prusse avait l'ambition de parvenir au premier rang en Allemagne; pour atteindre son but, elle voulait flatter le sentiment national. Le Vorparlament révolutionnaire, réuni à Francfort le 31 mars, avait ordonné la convocation d'une assemblée constituante, élue, au suffrage universel, par tous les pays de la Confédération et, en outre, par le Slesvig, la Prusse royale et la partie allemande de Posen. La Diète n'avait pas voulu devenir suspecte de tiédeur patriotique; les princes espéraient trouver, dans les passions nationales, un dérivatif aux passions unitaires et libérales et, dans la lutte contre le Danemark, la sauvegarde de leur autorité.

Le 11 avril, la Diète avait décidé : « 1° Que dans le cas où les troupes danoises ne cesseraient pas les hostilités contre les insurgés

et n'évacueraient pas le duché de Slesvig, il fallait les y forcer et sauvegarder le droit du Holstein de rester uni avec le Slesvig, droit qui devait être protégé par la Confédération ; 2° que, attendu que la Diète germanique était convaincue qu'on obtiendrait la plus sûre garantie de cette union par l'incorporation du Slesvig dans la Confédération germanique, le gouvernement prussien serait invité à faire en sorte de réaliser cette incorporation de la mission médiatrice qui lui avait été confiée; 3° qu'elle reconnaissait le gouvernement provisoire du pays de Slesvig-Holstein, qui s'était constitué forcément, sous réserve des droits de son duc et au nom de celui-ci, et qu'elle attendait par conséquent de la médiation du gouvernement prussien que ce dernier protégeât les membres dudit gouvernement provisoire et de ses partisans (1). » Ces décisions révolutionnaires n'empêchèrent pas la Diète de sombrer dans et par la tempête révolutionnaire qui sévissait en Allemagne.

Lorsque l'Autriche, la révolution vaincue, reprit en mains la direction des affaires allemandes, elle imposa bien à la Prusse l'obligation de coopérer, en Holstein, au rétablissement de l'autorité du roi de Danemark, mais elle céda à la tentation de se concilier l'opinion allemande, en se montrant exigeante à l'encontre du roi de Danemark sur le chapitre des droits du Holstein et des égards dus au Slesvig. Elle reconnut sans doute « en 1851 — ce qu'avait avoué la Prusse en 1823 — que le duché de Slesvig n'appartenant pas à la Confédération germanique, restait par conséquent en dehors de la compétence fédérale ». Mais elle donna au Danemark des conseils impérieux sur la réorganisation constitutionnelle de l'ensemble de la monarchie danoise et sur la situation à faire au Slesvig. Elle subordonna « à l'exécution de ces conseils l'évacuation du Holstein et la remise de ce duché, au nom de la Confédération, entre les mains du souverain danois » (2). Et, de même que la Prusse, elle prétendit voir, dans les concessions faites par le roi de Danemark, malgré les précautions prises par celui-ci pour réserver ses droits souverains dans un domaine où la Confédération n'avait droit de rien exiger, des engagements qui permettaient aux deux grandes Puissances germaniques et à la

(1) Lesur, *Annuaire historique universel*, 1848, p. 483-484.
(2) Charles Dupuis, *le Principe d'équilibre et le concert européen*, p. 322.

Confédération d'intervenir dans la réorganisation constitutionnelle de la monarchie danoise.

Frédéric VII s'épuisa vainement, durant une douzaine d'années, à chercher une formule constitutionnelle qui pût concilier les prétentions contraires de ses sujets danois et de ses sujets allemands, satisfaire en même temps les exigences de la Diète germanique (1), de la Prusse et de l'Autriche. En 1863, « après avoir constaté l'impossibilité de faire au Holstein, dans une constitution commune à l'ensemble de la monarchie, une place dont la Confédération pût se déclarer satisfaite », il tenta de faire la part du feu; il essaya de sauvegarder l'indépendance des pays danois, en donnant au Holstein l'autonomie la plus complète (ordonnance du 30 mars) et, en rapprochant, par une constitution nouvelle, le Slesvig du royaume. La constitution votée, le 13 novembre, par le Rigsraad danois, n'avait pas encore reçu la sanction royale lorsque Frédéric VII mourut (15 novembre), mais, le 18 novembre, elle fut acceptée par le nouveau roi, Christian IX (2).

## IV

L'ordonnance du 30 mars avait soulevé les protestations de l'Autriche, de la Prusse, puis de la Confédération germanique. L'Autriche et la Prusse avaient pris une attitude fort équivoque au point de vue légal, dictée, en réalité, par des considérations politiques; elles allaient poursuivre leur action contre le Danemark avec un très médiocre souci de la Confédération. Elles arguaient de la procédure suivie en 1851-1852 pour invoquer un droit personnel à s'occuper de la question danoise. Elles avaient négocié en 1851-1852, les conditions de la remise du Holstein, au nom de la Confédération, entre les mains de Frédéric VII ; puis elles avaient fait approuver par la Diète les résultats de leurs négociations. Elles considéraient comme des engagements irrévocables envers elles-mêmes et envers la Confédération les concessions que le roi

(1) Charles Dupuis, *le Principe d'équilibre et le concert européen*, p. 323.
(2) *Ibid.*, p. 323.

de Danemark avait eu soin de ne faire que sous réserve de ses droits souverains et sous réserve de ne contracter aucune obligation nouvelle au delà de celles qui résulteraient, pour lui, du pacte fédéral. Frédéric VII avait entendu, en 1851, donner librement une constitution commune à tous les États de la monarchie danoise. N'ayant pas réussi à donner une constitution commune au goût de la Confédération germanique, il avait pensé mettre fin aux objections en séparant le Holstein du reste de la monarchie. Mais l'Allemagne, la Prusse et l'Autriche étaient hostiles à cette séparation parce qu'elles voulaient assurer la prédominance allemande sur le Slesvig et que la séparation du Holstein du reste de la monarchie danoise devait naturellement barrer la route aux empiétements allemands en Slesvig. L'Allemagne voulait étendre la main sur le Slesvig parce qu'elle cédait au nationalisme excessif qui tendait à tenir pour allemand tout pays habité par des Allemands, ceux-ci n'y fussent-ils qu'une minorité. La Prusse convoitait le Holstein et le Slesvig pour accroître son territoire et sa puissance. L'Autriche, jalouse de conserver en Allemagne la prépondérance de fait que menaçait l'ambition prussienne, voulait flatter les passions nationales pour disputer à la Prusse le bénéfice de la popularité qui s'attachait à la politique antidanoise.

Le 9 juillet 1863, la Diète germanique avait invité le roi de Danemark à ne pas donner suite à l'ordonnance du 30 mars concernant le Holstein « et à faire savoir à la Diète, dans un délai de dix semaines, qu'il avait pris les mesures nécessaires pour promulguer une constitution qui devrait relier par un lien uniforme le Holstein-Lauenbourg au Slesvig et au royaume proprement dit de Danemark » (1). Le 1er octobre, elle avait voté l'exécution fédérale, confié cette exécution à la Prusse, à l'Autriche, à la Saxe et au Hanovre. Chacun de ces États devait nommer « un commissaire civil qui, le cas échéant, serait chargé de diriger les mesures d'exécution d'après une instruction qui lui serait donnée par la Diète fédérale et, par suite, de prendre en mains l'administration des duchés de Holstein et Lauenbourg, en place et au nom du roi-duc, sans préjudice des droits de celui-ci suspendus temporairement seulement » (2).

(1) *Archives diplomatiques*, 1863, t. III, p. 257.
(2) Vainement le gouvernement danois avait fait observer que c'étaient les

L'exécution fédérale n'était pas accomplie lorsque Frédéric VII mourut. Par communications à la Diète, Frédéric VII s'était montré disposé à modifier l'ordonnance du 30 mars et à « venir au devant des désirs de la Confédération sur tous les points au sujet desquels l'autonomie et l'égalité des droits demandées pour les pays confédérés pourraient être considérées comme n'étant pas suffisamment assurées » (1). Il avait fait remarquer que, par suite de ces dispositions, « tout ce que la Confédération germanique pourrait obtenir, par une exécution dans le Holstein et le Lauenbourg, pourrait être amené plus facilement et plus complètement au moyen d'une entente réfléchie » (2). Mais, ce que voulait l'Allemagne, c'était exercer, par l'exécution en Holstein, une pression qui décidât le Danemark à renoncer à une union plus étroite du royaume et du Slesvig et à admettre l'entrée du Slesvig dans la Confédération (3).

La mort de Frédéric VII et la sanction donnée le 18 novembre

exigences de la Confédération qui avaient rendu impossible toute constitution commune à l'ensemble de la monarchie danoise et que la concession d'une autonomie complète au Holstein, réalisée précisément par l'ordonnance du 30 mars, était la limite extrême des prétentions que la Diète pût baser sur le pacte fédéral, puisque les autres parties de la monarchie danoise étaient étrangères à la Confédération. (Réponse du Danemark à la résolution du 9 juillet de la Diète germanique, *Archives diplomatiques*, 1863, t. IV, p. 11-13; cp. M. Hall aux ministres du roi de Danemark à Vienne et à Berlin, 16 mai 1863. *Ibid.*, 1863, t. III, p. 253, protestation de l'envoyé de Danemark contre la décision de la Diète du 9 juillet 1863. *Ibid.*, p. 258, le préambule de l'ordonnance du 30 mars 1863. *Ibid.*, p. 241-242.) « ... Si le gouvernement danois, portait la réponse à la résolution de la Diète du 9 juillet, a reconnu une individualité politique et une autonomie constitutionnelle à une partie de la monarchie qui n'avait jamais eu qu'une existence provinciale et ne pouvait aspirer à une position autre que celle d'une province dans la monarchie, le gouvernement s'est décidé à faire ce sacrifice par la raison seulement qu'il voulait satisfaire d'une part aux vœux de la population holsteinoise dont les représentants depuis nombre d'années ont repoussé de toutes les manières une représentation constitutionnelle commune embrassant aussi le Holstein, et aussi déférer d'autre part aux désirs de la Confédération germanique qui, dans le but de sauvegarder les droits et l'autonomie du Holstein et du Lauenbourg, a demandé, dans les résolutions fédérales du 8 mars 1860 et du 7 février 1861, « qu'aucune loi sur des affaires communes, notamment sur des affaires financières, ne fût promulguée, pour les duchés, sans avoir été sanctionnée par les États du Holstein. C'est là ce que la proclamation royale du 30 mars de cette année a posé en principe presque dans les mêmes termes... »

(1) Réponse du Danemark à la sommation de la Diète du 10 octobre, lue à la séance de la Diète du 29 octobre 1863, *Archives diplomatiques*, 1864, t. Ier, p. 145.

(2) *Ibid.*

(3) V. Motifs de la résolution de la Diète du 9 juillet 1863, *Archives diplomatiques*, 1863, t. III, p. 256-257.

par le nouveau roi Christian IX aggravèrent le conflit. A la séance de la Diète du 21 novembre, l'Autriche et la Prusse protestèrent contre la nouvelle loi constitutionnelle du Danemark et du Slesvig, en affirmant « que le gouvernement royal du Danemark ne pouvait point restreindre les droits de la Confédération germanique, lesquels s'opposaient à l'incorporation du Slesvig » (1). L'envoyé de Bade notifia que Frédéric d'Augustenbourg venait de se proclamer duc de Holstein et demanda à la Diète de sauvegarder « le droit légitime de succession » en Holstein et Lauenbourg; les maisons grand-ducales et ducales de Saxe demandèrent que la Diète n'admît point à ses séances d'envoyés du roi de Danemark, et Saxe-Cobourg-Gotha proposa de protéger et soutenir Frédéric d'Augustenbourg comme duc de Slesvig-Holstein.

Ce Frédéric d'Augustenbourg était le fils du duc d'Augustenbourg qui avait été l'un des chefs de l'insurrection de 1848. Son père avait renoncé, contre une forte somme, à ses droits éventuels aux duchés de Slesvig-Holstein-Lauenbourg, droits qu'il tenait de sa qualité d'agnat du roi de Danemark Frédéric VII. Cette renonciation avait été l'effet des négociations poursuivies afin d'assurer « le maintien de l'intégrité de la monarchie danoise, lié aux intérêts généraux de l'équilibre européen », en concentrant tous les droits de succession au trône tant des duchés de l'Elbe que du royaume de Danemark aux mains du duc Christian de Slesvig-Holstein-Sonderbourg-Glücksbourg, devenu, en 1863, Christian IX. Les cinq grandes Puissances et la Suède s'étaient engagées, par le traité de Londres du 8 mai 1852, à reconnaître le droit de succession de Christian de Glücksbourg à la totalité des États réunis sous le sceptre de Frédéric VII. La loi du 31 juillet 1853 sur l'ordre de succession au trône « faite par le roi Frédéric VII, en sa qualité de duc de Holstein et souverain de la Confédération germanique aussi bien qu'en sa qualité de roi de Danemark », avait été contresignée par ses ministres allemands et danois. La Diète fédérale n'avait jamais protesté contre cette loi (2). Néanmoins, le 28 novembre 1863, la Diète résolut de suspendre le vote du Holstein-

(1) *Archives diplomatiques*, 1864, t. Ier, p. 273-274.

(2) M. de Rechberg, ministre des Affaires étrangères d'Autriche au ministre d'Autriche à Munich, 10 janvier 1864, *Archives diplomatiques*, 1864, t. Ier, p. 310.

Lauenbourg (1), et, le 7 décembre, elle décida de donner suite à l'exécution fédérale décrétée le 1er octobre.

Cette dernière décision était des plus singulières. La Diète, sous prétexte qu'elle n'avait pas adhéré au traité de Londres du 8 mai 1852, par lequel la Prusse et l'Autriche étaient liées, se réservait l'examen des titres à la succession du duché de Holstein et elle poursuivait l'exécution fédérale contre le souverain d'un État confédéré, alors qu'elle ne reconnaissait encore aucun souverain à cet État. En droit, c'était une exécution contre un souverain inconnu et par suite incapable de donner les satisfactions dont le refus motivait l'exécution. En fait, c'était l'exécution contre le roi de Danemark qu'on refusait de reconnaître et à qui on reprochait néanmoins de ne pas se plier aux injonctions adressées à son prédécesseur.

Le 15 décembre 1863, M. de Bismarck avisa M. Hall, président du Conseil des ministres du Danemark, de la résolution de la Diète du 7 décembre et de l'entrée des troupes fédérales dans le Holstein et le Lauenbourg. M. Hall déclara, dans sa réponse, que la résolution de la Diète du 7 décembre était « pour le gouvernement royal sans nul caractère obligatoire, car elle avait été adoptée après que le plénipotentiaire de Sa Majesté avait été illégalement exclu de l'assemblée... Le caractère singulier de la prétendue exécution fédérale, ajoutait-il, s'est révélé davantage depuis que l'assemblée fédérale a imaginé de contester le droit de succession de Sa Majesté, ainsi que la validité du traité de Londres du 8 mai 1852. Car, si même on envisage l'affaire au point de vue de la Confédération germanique, il faut admettre que toute demande de la part de la Confédération relativement à la position que Sa Majesté accorderait au Holstein en sa qualité de duc de Holstein, doit être subordonnée à une reconnaissance préalable du roi comme duc de Holstein et de Lauenbourg. Enfin, je dois faire observer que l'invitation adressée au gouvernement du roi n'est pas conforme aux prescriptions contenues dans les règlements relatifs à l'acte d'exécution en date du 3 août 1820 (art. 10), c'est-à-dire en ce point important qu'il n'a pas été au pouvoir du gouvernement du roi d'éviter l'exécution en se soumettant à toute demande nettement

(1) *Archives diplomatiques*, 1864, t. Ier, p. 281.

formulée qui lui serait adressée. Loin de là, l'exécution elle-même paraît simplement être l'unique objet de la résolution fédérale (1). »

Elle l'était en effet ; c'est pourquoi elle fut poursuivie. Le 20 décembre, les commissaires fédéraux prirent en mains, au nom de la Confédération germanique, le gouvernement des duchés de Holstein et de Lauenbourg (2).

Le 28 décembre, l'Autriche et la Prusse présentèrent à la Diète une motion tendant à sommer le Danemark d'abroger la constitution du 18 novembre, sous peine de voir occuper le Slesvig par les troupes fédérales (3). Le 14 janvier 1864, cette motion fut repoussée par la Diète. L'Autriche et la Prusse déclarèrent immédiatement que le rejet de leur motion les mettait dans l'obligation « de prendre en mains la défense des droits » de la Confédération germanique, relativement au Slesvig. Cette attitude était en contradiction flagrante avec le pacte fédéral. La Diète était, en effet, aux termes de l'article 7 de l'acte du 15 mai 1820, « l'organe constitutionnel et perpétuel de la volonté et de l'action de la Confédération » ; il n'appartenait pas aux deux grandes Puissances germaniques de s'ériger au-dessus des États confédérés, en substituant, contre le gré de la Diète, leur action à celle de la Confédération.

L'Autriche et la Prusse prenaient ainsi une position extra-fédérale qui était en réalité antifédérale. M. de Bismarck, qui s'apprêtait à mener l'action séparée contre le Danemark avec l'Autriche pour la poursuivre ensuite contre l'Autriche et contre la Confédération, exprimait quelques jours après, de façon très nette, ses sentiments très peu déférents à l'égard de l'association germanique, du pacte fédéral et des petits États de l'Allemagne. « Ce n'est pas jusqu'ici l'intention du gouvernement, disait-il à la commission des finances de la Chambre prussienne des députés, le 21 janvier 1864, de s'avancer sur un autre terrain que celui de la Confédération, ce qui d'ailleurs n'exclut pas la possibilité d'une action indépendante, si les propositions de la Prusse n'obtiennent

(1) Note adressée par M. Hall aux ministres des Affaires étrangères de Prusse, d'Autriche, de Saxe et de Hanovre, 19 décembre 1863, *Archives diplomatiques*, 1864, t. I^er^, p. 293.

(2) *Archives diplomatiques*, 1864, t. I^er^, p. 298.

(3) *Ibid.*, p. 302.

pas la majorité à la Diète. Son devoir, comme ministre des Affaires étrangères, est, en premier lieu, d'avoir égard aux intérêts prussiens, non aux intérêts d'une autre dynastie ou de n'importe quelle nationalité. Il ne saurait être toléré qu'il pût être disposé de la force réunie de la Prusse et de l'Autriche, de ces Puissances qui protègent la serre de la Confédération germanique contre les courants d'air européens, par une majorité qui peut ne pas même représenter deux millions et demi d'habitants. Aussi longtemps que subsiste en Allemagne la séparation des territoires, on peut bien parler d'intérêts allemands en matière de commerce ou autres matières semblables; mais il ne saurait être question en politique d'intérêts allemands, mais seulement d'intérêts autrichiens, prussiens, bavarois, etc... (1). »

L'action séparée de la Prusse et de l'Autriche ouvrait dans le pacte fédéral une fissure que M. de Bismarck se réservait d'élargir. Le 16 janvier 1864, les deux Puissances avaient envoyé leur ultimatum au roi de Danemark, sommant celui-ci d'abroger la Constitution du 16 novembre; le 1er février, leurs troupes entrèrent dans le Slesvig. Le roi de Danemark ne trouva pas, auprès des Puissances signataires du traité du 8 mai 1852, l'appui sur lequel il croyait pouvoir compter (2). Vaincu par des forces d'une supériorité écrasante, il céda, par le traité de Vienne du 30 octobre 1864, les duchés de Slesvig, de Holstein et de Lauenbourg à la Prusse et à l'Autriche.

La Prusse, avec la complicité de l'Autriche, avait très irrégulièrement expulsé le roi de Danemark, duc de Holstein, de la Confédération germanique. Il restait à M. de Bismarck à soustraire la Prusse, par voie révolutionnaire, au joug légal des États confédérés, à la prééminence légale et au condominium effectif de l'Autriche.

(1) Stein, *Fürst Bismarcks Reden*, t. II, p. 171.

(2) Voir sur l'action et l'inaction des Puissances européennes et la conférence de Londres de 1864, Charles Dupuis, *le Principe d'équilibre et le concert européen*, p. 324 et suiv.

BIBLIOTEKA SZKOŁY NAUK POLITYCZNYCH W KRAKOWIE

## V

Le 1er décembre 1864, la Prusse et l'Autriche proposèrent à la Diète de considérer comme terminée la procédure d'exécution dans les duchés de Holstein et de Lauenbourg, et d'inviter la Saxe et le Hanovre, chargés de cette procédure conjointement avec elles, à retirer leurs troupes des duchés et à rappeler leurs commissaires civils. La Prusse déclara que le roi de Danemark s'était engagé, par l'article 3 du traité de Vienne, à reconnaître les dispositions que la Prusse et l'Autriche prendraient à l'égard de ces duchés; elle voyait avec satisfaction « la possibilité d'amener, au moyen de négociations entre les deux Puissances et avec les prétendants aux duchés, la solution des questions litigieuses, mais elle devait refuser de donner suite à une négociation de ce genre tant qu'il ne serait pas mis un terme à l'exécution fédérale dont la continuation, selon elle, n'avait plus de raison d'être » (1).

C'était demander à la Diète d'abdiquer, en quelque sorte, en laissant aux deux grandes Puissances le soin de régler le sort des deux duchés par des décisions dont la ratification ne pourrait faire doute. La Bavière et la Saxe cherchèrent à gêner le jeu de la Prusse; elles firent observer que la Diète s'était saisie de l'examen du litige sur le droit de succession au duché de Holstein; qu'elle ne pourrait logiquement mettre fin à l'occupation et à l'administration fédérale tant qu'elle n'aurait pas décidé quel était le souverain légitime de Holstein. La Diète, néanmoins, adopta, le 5 décembre, la proposition austro-prussienne.

L'Autriche s'était bercée de l'illusion naïve qu'elle pourrait obtenir, pour prix de sa complicité avec la Prusse, l'échange des droits à elle cédés, par Christian IX, sur les duchés contre une partie de la Silésie. Le 22 août 1864 — avant la paix de Vienne mais après les préliminaires du 1er août qui en avaient fixé les conditions — le comte de Rechberg avait proposé d'attribuer les

(1) *Archives diplomatiques*, 1865, t. Ier, p. 193 et suiv.

duchés à la Prusse « moyennant quelques compensations pour l'Autriche, par exemple le comte de Glatz en Silésie » (1). La Prusse voulait prendre; elle ne voulait pas rendre. L'Autriche, à défaut de compensations territoriales, avait ensuite proposé à la Prusse de reconnaître le duc d'Augustenbourg pour souverain du Slesvig-Holstein (12 novembre). Le duc avait pour lui l'opinion publique allemande, la Saxe, la Bavière, Bade. Le Hanovre préférait le grand-duc d'Oldenbourg. Le 13 décembre, M. de Bismarck « envoya sa prose diplomatique dans toutes les directions : à Vienne, il exposait que la Prusse ne repoussait la candidature ni du grand-duc d'Oldenbourg, ni du prince d'Augustenbourg, mais ne se déciderait qu'à bon escient et sans léser personne; à toutes les cours allemandes, il annonçait que la Prusse ne se laisserait pas diriger par une majorité de petites cours et que la tendance des opposants à la Diète ne l'entraverait pas dans sa politique européenne » (2). Enfin, le lendemain il soumettait aux syndics de la couronne prussienne l'examen des titres à la succession des duchés. Puis il invita ses collègues du ministère prussien à étudier « l'ensemble des conditions qui permettraient de consentir à l'intronisation d'un duc dans le Slesvig-Holstein » (3). Le 22 février 1865, il fit connaître à Vienne ces conditions qui équivalaient à une annexion déguisée (4). L'Autriche comprit ce que voulait la Prusse. Elle s'opposa aux exigences prussiennes, refusa de mettre en question l'indépendance des duchés et se rapprocha des États secondaires de l'Allemagne. Le 27 mars, la Bavière, la Saxe et le Hesse-Darmstadt présentèrent à la Diète une motion invitant l'Autriche et la Prusse à remettre l'administration du duché de Holstein au prince d'Augustenbourg. Malgré l'opposition de la Prusse, la motion soutenue par l'Autriche fut adoptée le 6 avril (5). Le conflit était ouvert entre les deux grandes Puissances germaniques.

Au mois de juin, les dix-huit syndics de la couronne prussienne, après six mois d'étude, rédigèrent leur consultation sur la succession des duchés. Leur conclusion ne manquait pas de saveur : L'héritier légitime des duchés « était Christian de Slesvig-Hol-

(1) Matter, *Bismarck et son temps*, t. II, p. 273.
(2) *Ibid.*, p. 293-294.
(3) *Ibid.*, p. 294.
(4) *Ibid.*, p. 295-296 et *Archives diplomatiques*, 1865, t. Ier, p. 201-208.
(5) *Archives diplomatiques*, 1865, t. III, p. 217 et 222 et suiv.

stein-Sonderbourg-Glücksbourg, présentement roi de Danemark. Or, cet héritier légitime avait cédé ses droits par le traité de Vienne aux deux grandes Puissances allemandes : donc il n'existait pas d'autres souverains légitimes dans les duchés que l'Autriche et la Prusse. Cet avis des premiers juristes de son royaume leva les derniers scrupules du roi Guillaume. Bismarck le crut décidé à la guerre et fit ses derniers préparatifs » (1). La guerre fut écartée cependant ou du moins ajournée.

L'Autriche, en effet, proposa une solution provisoire qui fut acceptée par la Prusse : le partage de l'administration, jusqu'alors indivise, dans les duchés, entre les deux grandes Puissances. Aux termes de la convention de Gastein du 14 août 1865, « l'exercice des droits acquis par les deux Hautes Parties contractantes » fut attribué à l'Autriche pour le Holstein, à la Prusse pour le Slesvig. Mais, à la clause de partage se joignaient d'autres clauses qui marquaient l'emprise prussienne sur les deux duchés. L'empereur d'Autriche cédait au roi de Prusse, moyennant 2 560 000 rixdalers de Danemark, tous ses droits sur le duché de Lauenbourg. Les deux Puissances annonçaient la volonté de proposer à la Diète la création d'une flotte allemande et d'assigner à celle-ci le port de Kiel comme port fédéral. En attendant, les vaisseaux de guerre des deux Puissances useraient de ce port, mais le commandement et la police y seraient exercés par la Prusse; la Prusse pourrait construire des fortifications, installer des établissements maritimes appropriés aux nécessités du port de guerre, loger à Kiel des troupes de marine. La Prusse pourrait construire et surveiller un canal de la mer du Nord à la mer Baltique. Les duchés devaient entrer dans le Zollverein allemand.

L'Autriche croyait avoir désarmé la Prusse par les concessions qu'elle lui avait faites. Elle ne tarda pas à être détrompée. Le 23 janvier 1866, dans une réunion publique tenue à Altona, quatre mille personnes avaient réclamé la réunion des États provinciaux et acclamé le duc d'Augustenbourg. M. de Bismarck en prit prétexte pour réclamer contre la faiblesse du gouvernement autrichien en Holstein et rappeler ce gouvernement au maintien des droits réciproques. « C'est un besoin absolu pour nous, disait-il en ter-

(1) Matter, *Bismarck et son temps*, 1865, t. II, p. 328.

minant, d'apporter de la clarté dans nos relations. Si l'entente des deux Puissances ne peut se réaliser comme nous le désirons, nous devrons nous assurer une entière liberté pour toute notre politique et en faire l'usage que nous croirons conforme aux intérêts de la Prusse (1). » C'était la menace et comme le prélude de la guerre. M. de Bismarck n'attendait, pour déchaîner la lutte, qu'une occasion favorable réduisant les risques au minimum. L'alliance avec l'Italie lui fournit cette occasion. Le traité d'alliance fut conclu, pour trois mois, le 8 avril 1866. Ce traité prévoyait le concours armé de l'Italie pour le cas où l'Autriche s'opposerait à la réforme fédérale de l'Allemagne, que la Prusse entendait proposer. M. de Bismarck jugeait bon, pour agiter et rallier l'Allemagne à la Prusse, de se pourvoir d'un grief plus populaire que la question des duchés. Si, en effet, dans la question des duchés, l'Autriche avait des torts envers l'Allemagne, la Prusse en avait encore plus. Pour prendre les duchés contre la volonté de l'Allemagne, il fallait que la Prusse pût englober le rapt dans une opération plus large qui flattât les passions germaniques.

Le 9 avril 1866, le lendemain même de la signature du traité avec l'Italie, la Prusse présenta à la Diète une motion tendant à convoquer « une assemblée issue des élections directes et du suffrage universel de toute la nation » qui « serait saisie des propositions des gouvernements allemands sur une réforme fédérale et délibérerait sur ces propositions » (2). Elle invoquait à l'appui de sa motion : 1° le besoin d'une réforme déjà senti en Allemagne à tel point qu'il avait amené en 1863 la convocation du congrès des princes à Francfort-sur-le-Mein ; 2° l'aveu fait alors par l'Autriche que « ni elle, ni la Prusse ne pouvaient s'appuyer, à un degré quelconque, sur la Confédération dans son état actuel » ; 3° l'impuissance de la constitution fédérale à supporter un antagonisme entre la Prusse et l'Autriche dont cette constitution supposait l'union dans la politique et dans l'action (3).

A la séance du 21 avril, l'Autriche rappela qu'elle avait pris l'initiative d'une réforme fédérale, que « tous les confédérés de

(1) M. de Bismarck à M. de Werther, 26 janvier 1866, Matter, *ibid.*, t. II, p. 364.
(2) *Archives diplomatiques*, 1866, t. II, p. 381.
(3) *Ibid.*, p. 382 et suiv.

l'empereur, les princes et villes libres de l'Allemagne, S. M. le roi de Prusse seul excepté, avaient participé aux délibérations sur un projet » qui, sans le refus de la Prusse, aurait abouti à une entente; elle ajouta qu'une délibération fructueuse sur la révision de la constitution fédérale ne pourrait avoir lieu qu'après que la tension entre la Prusse et l'Autriche aurait disparu par la mise en œuvre des moyens de solution des conflits entre États allemands prévus par l'article 11 du pacte fédéral (médiation et arbitrage), article que l'Autriche et presque tous les gouvernements fédéraux venaient d'invoquer vis-à-vis de la Prusse pour sauvegarder la paix fédérale (1).

Dans la séance du 5 mai, la Saxe demanda à la Diète d'inviter la Prusse à rassurer complètement la Confédération en considération de l'article 11 de l'acte fédéral, en formulant à ce sujet une déclaration conforme au but désiré (2). Le 9, la Diète adopta la motion saxonne, mais loin d'y déférer, la Prusse demanda à la Diète d'inviter l'Autriche et la Saxe à suspendre leurs armements, en ajoutant que « dans le cas où la haute assemblée fédérale ne croirait pas devoir prendre une pareille résolution ou bien si la Confédération germanique, en raison de sa constitution actuelle, n'avait pas la force d'atteindre ce résultat dans le plus bref délai possible, la Prusse se verrait forcée de tenir compte en première ligne du besoin de sa propre sécurité et du maintien de sa position européenne et de subordonner aux exigences impérieuses de sa propre conservation ses relations avec une confédération d'États qui, contrairement à ses plus importantes lois fondamentales, mettait en péril la sûreté de ses membres, au lieu de la consolider » (3). C'était le commencement de la révolte ouverte contre le pacte fédéral.

Le 24 mai, la Diète vota à l'unanimité une motion présentée le 19 par la Bavière, le Würtemberg, Bade et plusieurs autres États à l'effet d'inviter les membres de la Confédération qui avaient fait des préparatifs militaires à ramener leurs effectifs au pied de paix. Il y avait, dans la politique prussienne d'agression, un temps d'arrêt motivé par l'incertitude de la situation européenne et notamment par la défiance à l'égard des dispositions italiennes.

Le 1er juin, l'Autriche déclara à la Diète qu'elle était prête à dé-

(1) *Archives diplomatiques*, 1866, t. II, p. 393-395.
(2) *Ibid.*, p. 420.
(3) *Ibid.*, p. 428.

sarmer, dès qu'elle aurait obtenu des garanties contre le retour du danger de guerre en Allemagne. « Ces garanties étant, après l'insuccès des négociations engagées avec la Prusse, subordonnées à un règlement de la question slesvig-holsteinoise conforme au droit fédéral et à celui des duchés », elle déférait « ce règlement à la Diète et autorisait le gouverneur de Holstein à convoquer les États ». La Prusse riposta qu'elle « rétablirait ses forces sur le pied de paix, si la Confédération amenait les gouvernements d'Autriche et de Saxe à désarmer et si elle obtenait des garanties contre le retour de pareilles atteintes à la paix fédérale; elle déclarait, en outre, sans fondement l'assertion d'après laquelle l'état de choses actuel menaçant pour la paix aurait été provoqué par la question slesvig-holsteinoise, la Prusse n'ayant jamais eu l'intention d'arriver à ses fins par la force des armes » (1).

Mais le 4 juin, M. de Bismarck était rassuré sur la situation européenne. L'Autriche avait maladroitement écarté l'intervention de l'Europe en subordonnant, à des conditions inadmissibles, son acceptation du congrès proposé par la France, l'Angleterre et la Russie. La Prusse reprit une attitude agressive. Elle fit entrer ses troupes en Holstein et, le 9 juin, dénia à la Diète compétence pour disposer des droits qu'elle avait acquis du roi de Danemark par le traité de Vienne. Le 11, l'Autriche dénonça à la Diète l'entrée des troupes prussiennes dans le Holstein comme « un acte que l'assemblée fédérale, en vertu des prescriptions de l'article 19 de l'acte fédéral de Vienne, était appelée à réprimer » et proposa la prompte mobilisation de tous les corps d'armée fédéraux n'appartenant pas à la Prusse. Le 14, la Diète vota la motion autrichienne.

La Prusse, au moment du vote, avait déclaré la motion autrichienne « contraire tant par le fond que par la forme au droit fédéral ». Elle déclara, après le vote, qu'elle regardait le pacte fédéral comme rompu, mais que, tenant à l'unité allemande, elle invitait les États allemands à former avec elle une nouvelle union d'États sur des bases constitutionnelles « plus en rapport avec les besoins de l'époque » et était prête à conclure une Confédération nouvelle avec ceux de ces États « qui lui tendraient la main dans ce but » (2). La

(1) *Archives diplomatiques*, 1866, t. III, p. 29-30; comp. Charles Dupuis, *le Principe d'équilibre et le concert européen*, p. 329 et suiv.
(2) *Ibid.*, p. 79-80.

Prusse essayait de rejeter sur l'Autriche la responsabilité de la rupture dont elle était elle-même le véritable auteur. En réalité, M. de Bismarck jugeait le moment opportun pour réaliser des desseins formés dans son esprit dès 1859, quand il écrivait au ministre de Schleinitz : « Je vois dans notre situation fédérale un mal qui ronge la Prusse et qu'il faudra guérir tôt ou tard *ferro et igni* » (1).

## VI

L'Autriche, vaincue à Sadowa, dut céder, par les préliminaires de paix de Nikolsbourg (26 juillet 1866), confirmés par le traité de Prague du 23 août 1866, ses droits sur le Slesvig-Holstein, reconnaître la dissolution de la Confédération germanique, consentir à une organisation nouvelle de l'Allemagne, en dehors d'elle et sous la direction de la Prusse. Elle fut, parmi les victimes de la guerre, l'une des moins maltraitées. Le poids de la défaite retomba surtout sur les États que leur faiblesse et leur situation géographique désignaient aux convoitises prussiennes. Le royaume de Hanovre, l'électorat de Hesse, le duché de Nassau et la ville de Francfort furent purement et simplement annexés à la Prusse. Les États de l'Allemagne du Nord qui conservèrent leur existence durent entrer dans la nouvelle Confédération de l'Allemagne du Nord. La Bavière, le Würtemberg et Bade sauvèrent les apparences de l'indépendance, en acceptant, par traités secrets, une alliance offensive et défensive avec la Prusse et en concédant à celle-ci le commandement suprême des forces alliées en cas de guerre.

La Confédération de l'Allemagne du Nord n'eut d'une confédération d'États que le nom. Elle fut, en réalité, un État quasi fédéral où la Prusse s'attribuait, sous le titre modeste de présidente de la Confédération, la prépondérance de fait et de droit. La Constitution fédérale du 14 juin 1867 ne fut que le prélude et en quelque sorte la pierre d'attente de la Constitution de l'empire allemand (2). Elle

(1) Funck-Brentano, *Correspondance diplomatique de M. de Bismarck (1851-1859)*, t. II, p. 153.

(2) Voir le texte de cette constitution de 1867, *Archives diplomatiques*, 1868, t. I[er], p. 15 et suiv.

n'eut à subir qu'une légère révision pour devenir, le 16 avril 1871, la Constitution de cet empire. L'empire allemand, proclamé le 18 février 1871, à Versailles, par suite de traités d'accession à la Confédération de l'Allemagne du Nord conclus pendant la guerre franco-allemande par Bade, la Hesse ducale (pour la portion de son territoire qui y était encore étrangère), la Bavière et le Würtemberg, engloba dans son territoire les territoires des États allemands situés au sud aussi bien qu'au nord du Mein et l'Alsace-Lorraine.

Pour ménager les susceptibilités des États confédérés, la Constitution de l'empire allemand ne met pas au premier plan la prédominance de la Prusse qui en est, au fond, l'article essentiel. Son préambule conserve l'étiquette inexacte de Confédération que le prestige de l'empire devait bientôt démoder. « S. M. le roi de Prusse, dit-il, au nom de la Confédération de l'Allemagne du Nord, S. M. le roi de Bavière, S. M. le roi de Würtemberg, S. A. R. le grand-duc de Bade et S. A. R. le grand-duc de Hesse rhénane, pour la partie du grand-duché de Hesse située au sud du Mein, ont contracté une confédération perpétuelle pour la protection du territoire fédéral et du droit qui y est en vigueur, comme aussi pour assurer la prospérité du peuple allemand. » La prospérité du peuple allemand exigeant une législation commune et uniforme en certaines matières, la Constitution indique tout d'abord quelles sont les questions soustraites à la compétence des législations particulières; la liste en est longue et surtout importante. Puis la Constitution traite du Conseil fédéral, Conseil des États souverains, appelé au triple rôle de Chambre haute pour la législation d'empire, de Conseil de gouvernement pour l'empire et de tribunal des conflits pour les litiges entre États confédérés. Ce n'est qu'en troisième lieu que la Constitution traite de la présidence de la Confédération réservée « au roi de Prusse qui porte le titre d'empereur allemand » pour passer ensuite au Reichstag, seconde assemblée législative et organe du peuple allemand.

L'empire allemand est une association d'États qui compte des membres très inégaux en fait et souvent inégaux en droit. Il se distingue par là de l'État fédéral, mais il en diffère surtout parce qu'un seul de ses membres, la Prusse, dépasse en puissance tous les autres réunis et détient, en droit, des privilèges qui lui permettent de ne subir la loi d'aucun et de la faire à tous.

L'empereur représente l'empire dans les relations internationales; il accrédite et reçoit les envoyés diplomatiques; il déclare la guerre et fait la paix au nom de l'empire; il conclut les alliances et autres conventions. Cependant, la Bavière s'est réservé le droit de conserver des agents diplomatiques; ces agents doivent, en vertu de pleins pouvoirs donnés par le roi de Prusse comme président de la Confédération, représenter, en cas d'empêchement, l'envoyé de l'empire; la Bavière s'est engagée, par contre, à donner à ses agents pour instruction de prêter assistance à l'envoyé impérial dans tous les cas où cette assistance serait nécessaire ou utile pour faire valoir les intérêts généraux de l'Allemagne (1). A la demande de la Bavière, une addition a été faite à l'article 11 de la Constitution de 1867 pour spécifier que la guerre ne pourrait être déclarée qu'avec l'assentiment du Conseil fédéral, à moins que le territoire ou les côtes de l'empire fussent l'objet d'une attaque, et l'article 8 a institué, au Conseil fédéral, une commission des Affaires étrangères présidée par la Bavière et composée des représentants de la Bavière, de la Saxe et du Würtemberg et de deux représentants des autres États choisis, tous les ans, par le Conseil fédéral (2).

L'empereur a, en temps de paix et en temps de guerre, le commandement de l'armée et de la marine militaire de l'Allemagne. Et la remise de ce commandement auquel les troupes allemandes sont « obligées d'obéir sans conditions » entre les mains de l'empereur suffirait, à défaut d'autres dispositions, pour tenir l'Allemagne à la discrétion de la Prusse, en dépit des privilèges dont jouissent, en matière militaire, la Bavière, le Würtemberg et la Saxe. Tous les autres États de l'empire ont, par conventions spéciales, renoncé en faveur de la Prusse à tous leurs droits en ce qui concerne l'organisation militaire.

L'empire a un budget fixé, chaque année, par une loi et alimenté d'abord par des impôts fédéraux, et, si les recettes fédérales ne

(1) Protocole final, article 7 du traité de Versailles du 23 novembre 1870 entre la Confédération de l'Allemagne du Nord et la Bavière pour la formation de la Confédération allemande, DE MARTENS, *Nouveau Recueil de traités*, 1873, t. XVIII, p. 572.

(2) Voir traité du 23 novembre 1870, articles 6 et 7, *ibid.*, p. 558-559, et Constitution du 15 avril 1871, DARESTE, *les Constitutions modernes*, t. Ier, p. 178-179.

suffisent pas, par des contributions imposées aux États confédérés, proportionnellement à leur population, et fixées par le chancelier de l'empire.

Les lois sont faites par le Conseil fédéral et le Reichstag. « L'accord des majorités de l'une et l'autre assemblée est nécessaire et suffisant pour toute loi de l'empire. » La Constitution fédérale peut être révisée par une simple loi. Mais la Prusse a pris ses précautions pour n'être pas à la discrétion de majorités hostiles dans les questions essentielles au maintien de sa prépondérance. Les modifications à la Constitution sont « considérées comme rejetées quand, dans le sein du Conseil fédéral, quatorze voix se prononcent contre elles » (1); or, la Prusse dispose, au Conseil fédéral, de dix-sept voix et, dans ce Conseil comme dans la Diète germanique de 1815, les délégués sont les fondés de pouvoirs des États qui les nomment; ils votent selon les instructions de leurs gouvernements respectifs; donc, la Prusse peut empêcher toute modification constitutionnelle qui lui déplaît. « En cas de dissentiment dans le Conseil fédéral à l'occasion de projets de loi sur l'armée, la marine militaire, les tarifs douaniers » et divers impôts fédéraux, « la voix de la présidence l'emporte si elle se prononce en faveur du maintien des dispositions existantes » (2).

« Lorsque les membres de la Confédération manquent à remplir les devoirs fédéraux que leur impose la Constitution, ils peuvent y être contraints par voie d'exécution. Cette exécution est ordonnée par le Conseil fédéral et accomplie par l'empereur (3). » Il y avait peu de chances que l'empereur allemand accomplît jamais une exécution fédérale contre le roi de Prusse.

Ainsi, en droit comme en fait, la Prusse a une situation privilégiée qui la met au-dessus de tous les autres États confédérés. Parmi ceux-ci, l'égalité dans la subordination commune ne saurait être considérée comme la règle. Il existe, en effet, de nombreuses inégalités de droit. La Bavière, aux termes du protocole final du traité du 23 novembre 1870, prend la présidence du Conseil fédéral à défaut du représentant de la Prusse. Le chancelier, président de droit du Conseil fédéral, doit donc être Prussien ou Bavarois. La

(1) Article 78.
(2) Article 5.
(3) Article 19.

Bavière, le Würtemberg, la Saxe jouissent de privilèges en ce qui concerne l'armée. La Bavière en a d'autres concernant les affaires étrangères, les chemins de fer, les postes et télégraphes; le Würtemberg en possède également pour les postes et télégraphes.

Les voix sont réparties de manière inégale au Conseil fédéral : la Prusse y jouit de dix-sept voix sur cinquante-huit; la Bavière de six; la Saxe et le Würtemberg de quatre; Bade et la Hesse de trois; Mecklembourg-Schwerin et le Brünswick en ont deux; les autres États, chacun une. L'Alsace-Lorraine, « bouclier et symbole de l'unité allemande », en est en même temps victime; pendant longtemps, elle n'a pas eu de représentants au Conseil fédéral; la Constitution du 31 mai 1911 lui a donné trois voix à ce Conseil; mais les représentants alsaciens-lorrains sont nommés par le gouverneur d'Alsace-Lorraine, choisi lui-même et révocable par l'empereur; ils reçoivent leurs instructions du gouverneur. Les voix de l'Alsace-Lorraine apparaissent donc, en réalité, comme des voix prussiennes. Et ce caractère est avoué, en quelque sorte, par la disposition d'après laquelle « les voix alsaciennes-lorraines ne seront pas comptées quand ce sera seulement par leur adjonction que l'État président pourra obtenir la majorité » (1).

## VII

L'association de grandes Puissances et d'autres États dans la Confédération germanique et dans les pseudo-confédérations qui ont suivi a entraîné, pour les petits États, beaucoup de conséquences fâcheuses.

La Confédération de 1815 avait pour objet d'assurer le maintien de la sûreté extérieure et intérieure de l'Allemagne, de l'indépendance et de l'inviolabilité des États confédérés. Elle a assuré la sécurité extérieure de l'Allemagne, puisqu'aucune agression n'est venue contre elle, des Puissances étrangères, pendant toute la durée de son existence. Elle n'a assuré ni la sécurité intérieure, ni

(1) *Annuaire de législation étrangère*, 1912, p. 100-101.

l'indépendance, ni l'inviolabilité des États confédérés, parce que les deux grandes Puissances qui en faisaient partie ont été infidèles à l'esprit du pacte fédéral. Ces deux grandes Puissances n'ont pas d'ailleurs été seules, parmi les membres de la Confédération, à s'écarter de l'esprit fédéral et la complicité d'un certain nombre d'États secondaires dans l'entreprise contre le Danemark a facilité l'usurpation austro-prussienne; elle a préparé les voies à la rupture violente du pacte fédéral, pour la satisfaction et le triomphe de la politique ambitieuse de la Prusse.

Le Danemark a fait la dure expérience du danger, pour un petit État, d'être associé à une Confédération puissante, pour une fraction de son territoire moins attachée à lui qu'à la Confédération elle-même. Il a perdu non seulement le Holstein allemand, mais le Slesvig danois, sans trouver dans la Confédération un appui contre la spoliation. Le Holstein n'a dû, à la Confédération qui la lui avait promise, la garantie ni de son indépendance ni de son inviolabilité. Il est devenu, malgré ses protestations, province prussienne tout comme le Slesvig. Le Slesvig, étranger à la Confédération, n'avait pas droit à la protection de celle-ci, mais il avait droit à ce que la Diète germanique, loin de s'associer à l'action de la Prusse et de l'Autriche contre le Danemark, s'y opposât au nom du pacte fédéral qui interdisait aux États confédérés toute guerre entre eux et toute provocation contre les Puissances étrangères.

La révolte de la Prusse contre la Confédération a coûté la vie à quatre États confédérés. Elle s'est produite au mépris des dispositions qui déclaraient la Confédération perpétuelle et la Diète organe et gardienne de la Confédération ou qui stipulaient la solution par médiation ou arbitrage des litiges entre États confédérés. La Prusse, en méprisant le droit fédéral, en élevant sa force au-dessus de ce droit, a démontré la justesse, à l'égard des associations d'États, de ce que disait Talleyrand de l'équilibre; il faut pour les faire durer que des États assez puissants se trouvent « animés d'un esprit de modération et de justice » qui les conservent. Si cet esprit de modération et de justice manque aux forts, la politique foule aux pieds le droit et toutes les garanties légales s'écroulent impuissantes devant l'orgueil et l'audace de la force triomphante.

L'Autriche s'était flattée de dominer l'Allemagne par sa diplo-

matie. Elle a réussi, pendant un temps, à diriger la Confédération, en laissant aux petits États presque toutes les apparences et certaines réalités de l'indépendance. La Prusse sait, à l'occasion, se servir de la persuasion. Elle ne néglige pas la douceur; mais elle a, avant tout, le culte de la force. Elle veut dominer et dominer sans entraves. C'est pourquoi elle a construit l'empire allemand de façon que sa force y soit décisive et sa domination incontestée. Elle n'y a laissé aux petits États, ses confédérés, que de rares illusions d'indépendance; elle s'y est assuré, avant tout par la prédominance militaire, ensuite par des privilèges efficaces, la sécurité dans l'hégémonie sur l'Allemagne.

## CHAPITRE VI

### LES NEUTRALITÉS PERMANENTES

### I

La neutralité est la situation d'États qui demeurent étrangers à une guerre bien que leurs intérêts s'y trouvent plus ou moins directement ou indirectement engagés.

La neutralité permanente ou perpétuelle est la situation d'États qui se sont obligés à ne jamais entreprendre de guerre et à rester étrangers à toute guerre éclatant entre d'autres États en retour de l'engagement pris envers eux que leur neutralité serait toujours respectée.

Cette définition de la neutralité permanente a toutefois été contestée. Des auteurs justement réputés estiment que la neutralité permanente n'impose pas à l'État perpétuellement neutre l'obligation de ne jamais prendre l'initiative d'une guerre; qu'elle lui impose simplement le devoir de rester étranger aux guerres venant à surgir entre États tiers; qu'elle lui permet, par suite, de faire la guerre pour son propre compte (1).

(1) « En se plaçant au point de vue des effets de la neutralité, écrivait en 1905 M. Hagerup, le savant publiciste belge (M. Descamps) en distingue encore trois espèces : 1° la neutralité permanente proprement dite, ou pacigérat simple à titre permanent, par laquelle l'État neutre renonce simplement à se mêler aux conflits belliqueux survenant entre d'autres États; 2° la neutralité permanente étendue, ou pacigérat intégral, par laquelle l'État neutre renonce à toute action armée non seulement comme moyen d'intervention dans les affaires des autres États, mais aussi comme procédé pour le maintien de ses propres droits : l'emploi des armes n'est alors permis que comme défense vis-à-vis d'une agression armée; en dehors de là, les seuls actes légitimes sont les représentations diplomatiques, la médiation et l'arbitrage; 3° la neutralisation radicale, ou pacigérat désarmé, par laquelle l'État neutre renonce même à la défense armée.

« C'est à cette dernière catégorie qu'appartient la neutralité du Luxembourg, à qui il est défendu de maintenir ou d'établir des places fortes sur son terri-

Cette opinion repose sur un raisonnement juridique assez subtil. La neutralité permanente, dit-on, consiste à rester toujours neutre; elle implique donc restriction aux prérogatives de la souveraineté; or, les renonciations aux droits ne se présument pas et doivent être interprétées strictement; par suite, on ne saurait, à défaut de stipulations expresses, étendre les restrictions qui dérivent de la nature de la neutralité. La neutralité consiste simplement à demeurer étranger aux conflits entre États tiers; la neutralité permanente ne comporte donc pas d'autre obligation que de demeurer toujours étranger à ces conflits; elle ne suppose pas par elle-même, interdiction de faire la guerre pour soi. « Qui dit neutre, écrit M. Descamps, dit nécessairement trois termes : deux belligérants et un tiers qui ne prend point parti dans leur querelle. Il est absurde d'employer le mot neutralité là où il n'y a que deux termes. On n'est pas neutre envers soi-même et dans sa propre cause (1). »

L'argumentation est loin d'être décisive. Sans doute les restrictions à la souveraineté doivent être interprétées strictement. « Dans le doute, la convention s'interprète contre celui qui a stipulé et en faveur de celui qui a contracté l'obligation (2). » Mais « on doit, dans les conventions, rechercher quelle a été la commune intention des parties plutôt que de s'arrêter au sens littéral des termes » (3) et « lorsqu'une clause est susceptible de deux sens, on doit plutôt l'entendre dans celui avec lequel elle peut avoir quelque effet, que dans le sens avec lequel elle n'en pourrait produire aucun (4); les termes susceptibles de deux sens doivent être pris dans le sens qui convient le plus à la matière du contrat » (5). Ces règles d'interprétation s'appliquent en droit international aussi bien qu'en droit interne.

Or, le terme de neutralité n'a-t-il que le sens étroit qu'on lui

toire. On ne rencontre, au contraire, dans l'histoire, aucun exemple de neutralité permanente étendue ou de pacigérat intégral. La Belgique et la Suisse constituent des États à neutralité permanente proprement dite, à pacigérat simple permanent. » — « La neutralité permanente », *Revue générale de droit international public*, 1905, p. 579-580. Comp. Descamps, *la Neutralité de la Belgique*, p. 350 et suiv.

(1) *La Neutralité de la Belgique*, p. 351.
(2) *Code civil français*, article 1162.
(3) *Ibid.*, article 1156.
(4) *Ibid.*, article 1157.
(5) *Ibid.*, article 1158.

prête; ce sens étroit est-il celui qui convient le mieux à la nature des traités de neutralité ; permet-il aux traités de neutralité de produire les effets en vue desquels ces traités sont conclus? Peut-il répondre à la commune intention des parties? A toutes ces questions, la nature des choses et l'histoire imposent, à mon sens, des réponses négatives.

Sans doute, d'après son étymologie, le mot neutre, qui signifie ni l'un ni l'autre, suppose au moins trois parties dont l'une au moins reste étrangère aux autres, d'où le sens étroit appliqué à la neutralité accidentelle des États. Mais les expressions neutre, neutralité ont été employées, et particulièrement dans les actes diplomatiques, non seulement dans leur sens étroit, mais dans des acceptions très diverses, très larges et d'ailleurs très souvent défectueuses. Dans l'une de ces acceptions qui n'est pas spéciale au style diplomatique et qui est admise dans le langage courant, le mot neutre s'oppose au mot belligérant comme un terme contradictoire, de telle sorte que neutre équivaut à non-belligérant, et belligérant à non-neutre. Les deux expressions sont exclusives l'une de l'autre. De fait, un neutre qui devient belligérant, que ce soit comme allié d'un belligérant, ou isolément pour son compte, cesse d'être neutre dès qu'il entre en guerre, comme un belligérant cesse d'être belligéraut pour devenir neutre, dès qu'il se retire d'une lutte sans que la paix qu'il conclut mette fin à toutes les hostilités. L'expression neutre ou neutralité ainsi entendue, la neutralité perpétuelle implique naturellement l'obligation de n'être jamais belligérant, ou du moins de ne l'être jamais que malgré soi, en cas de légitime défense. « Il est absurde, dit M. Descamps, d'employer le mot neutralité là où il n'y a que deux termes. On n'est pas neutre envers soi-même et dans sa propre cause. » Si un État perpétuellement neutre prend l'initiative d'une guerre, il y a plus de deux termes; car du fait que la guerre est entreprise par un État isolé, résultent immédiatement et nécessairement au moins deux belligérants et des neutres; il n'en serait autrement que si — hypothèse invraisemblable — l'État perpetuellement neutre supprimait les neutres en déclarant la guerre à l'univers entier. Mais, du moment où il y a des États belligérants et des États neutres, l'État perpétuellement neutre n'est-il pas en contradiction avec la notion même de la neutralité perpétuelle, alors qu'il y a des neutres et qu'il n'en

est point? « On n'est pas neutre envers soi-même et dans sa propre cause. » Sans doute, on n'est pas indifférent envers soi-même et dans sa propre cause; mais ne peut-on renoncer à recourir à la force des armes pour soutenir sa propre cause et n'y renonce-t-on pas quand on accepte la neutralité perpétuelle? La nature de la neutralité est-elle compatible avec la qualité voulue et choisie de belligérant? La commune intention des parties, dans un traité de neutralité perpétuelle, est-elle que l'État perpétuellement neutre ait toute liberté de faire la guerre, pourvu que ce soit pour son compte et non pour le compte d'autrui? Mais s'il est libre de faire la guerre pour son compte, rien ne s'oppose à ce qu'il soit soutenu par autrui, et cela ne suffit-il point à ruiner l'effet des traités de neutralité? Un simple détour de procédure permettrait alors de tourner les stipulations gênantes d'un traité de neutralité perpétuelle. L'État perpétuellement neutre ne peut se mêler aux luttes entre États tiers, mais il pourrait y être mêlé, s'il prenait l'initiative de façon à permettre aux États tiers de s'y mêler. Le but des traités de neutralité perpétuelle n'est-il pas d'ailleurs de prévenir toute guerre dont l'État neutre serait l'enjeu ou le théâtre et ce but ne serait-il pas détruit par la guerre entreprise par l'État neutre aussi bien et mieux encore que par la guerre où l'État neutre n'entrerait qu'après coup, en se rangeant aux côtés d'un des partis belligérants? D'ailleurs, si l'État perpétuellement neutre est libre de faire la guerre pour son compte, pour la défense de ses droits et de ses intérêts, comment pourrait-il lui être interdit de la faire pour assurer cette défense, par cela seul qu'il n'aurait pas été le premier à entrer en lutte. Comment lui serait-il défendu de déclarer la guerre, pour se sauvegarder lui-même, parce que d'autres États seraient déjà en guerre? Mais toute guerre affecte plus ou moins les droits et les intérêts des États neutres; toute guerre pourrait donc fournir aux États perpétuellement neutres l'occasion d'alléguer que la défense de leurs droits exige leur entrée dans la lutte, non pour soutenir certains belligérants, mais pour soutenir leur propre cause. Et ce serait la ruine complète de la neutralité permanente. Enfin, si l'État perpétuellement neutre était libre de faire la guerre pour son propre compte, comment pourrait-on refuser aux autres États la faculté de lui faire la guerre dans les mêmes conditions, c'est-à-dire quand ils ne pré-

tendraient pas méconnaître sa neutralité, en l'englobant dans une lutte contre d'autres États pour raison d'avantages dans leur lutte contre ces autres États, mais prétendraient simplement le contraindre à faire droit à leurs griefs personnels contre lui, soit que ces griefs eussent leur origine dans un état de paix générale, soit qu'ils fussent nés au cours d'une guerre avec d'autres Puissances. Et ne serait-ce pas encore ouvrir la porte aux détours qui annuleraient la neutralité perpétuelle? Et ne serait-ce pas directement contraire aux intentions qui dictent les traités de neutralité perpétuelle?

Il semble bien d'ailleurs que, dans la pratique, les États aient généralement, sinon toujours, entendu l'expression « neutralité perpétuelle » comme signifiant paix perpétuelle (1). Il serait étrange que les grandes Puissances signataires des actes qui ont établi la neutralité perpétuelle de la Suisse et de la Belgique aient garanti l'intégrité et l'inviolabilité du territoire suisse et du territoire belge, si elles avaient entendu reconnaître à la Suisse et à la Belgique le droit de faire la guerre pour leur propre compte et de leur propre initiative. Car elles se seraient engagées à protéger ces États contre les risques de guerres entreprises en dehors d'elles et malgré elles. « En vertu du droit d'indépendance, dit un auteur belge, Léon Arendt, chaque nation est maîtresse absolue de juger de l'étendue de la satisfaction qu'elle poursuit par les armes. C'est cette conséquence que l'on a voulu prévenir pour certains États dont l'existence et l'intégrité constituent un intérêt pour toutes les Puissances ou pour plusieurs d'entre elles. Le but de la neutralité perpétuelle est de mettre ces États à l'abri de pareils conflits, de les protéger contre les dangers de conquête et non pas d'empêcher qu'ils n'aident un belligérant au détriment de l'autre... Lorsqu'on a imposé à la Belgique et à la Suisse l'obligation de ne prendre part à aucun conflit engagé entre des tiers, on n'a pas distingué si un intérêt propre poussait ou non le neutre à soutenir l'un des belligérants; tout au contraire, il y a présomption que l'on ne se mêle à une guerre que pour y défendre un intérêt. Mais c'est la participation même du neutre à la lutte que l'on a voulu éviter, parce qu'elle met en question l'existence nationale. »

(1) On pourrait dire toujours sans la réserve formulée par la France à l'occasion de l'article 10 de l'acte final de Berlin de 1885, voir *infra*, p. 209 et suiv.

Il y a donc « dans la neutralité perpétuelle plus que l'obligation de s'abstenir de tout conflit entre deux belligérants. C'est l'abandon du droit de faire la guerre comme moyen de poursuivre un intérêt légitime ou de redresser un grief. En droit, on ne peut séparer ces deux notions; la seconde implique, comme la première, l'idée de se rendre justice à soi-même » (1). En réalité, la neutralité perpétuelle n'est que le corollaire de l'abandon du droit de se faire justice à soi-même; elle suppose cet abandon et ne s'explique pas sans lui.

## II

Le fait que des États perpétuellement neutres ont pu vivre et prospérer donne assurément un argument de valeur à la thèse qui combat la nécessité de la guerre, pour ne voir, dans le recours à la violence, qu'un accident dû à l'inintelligence et aux passions mauvaises de l'humanité et non la garantie ou la condition indispensable du respect des droits des États. La neutralité perpétuelle interdit la lutte armée; elle n'enlève pas tout moyen de faire valoir ses droits, puisque des États perpétuellement neutres ont pu subsister et revendiquer les leurs.

Néanmoins, en l'état actuel des relations internationales et des idées dominantes, la neutralité perpétuelle implique abandon d'une des prérogatives de la souveraineté : le droit de prendre l'initiative d'une guerre, le droit de déclarer la guerre soit pour usurper sur les droits d'autrui, soit même pour obtenir le redressement des torts commis par autrui.

La politique n'abdique pas volontiers ce paradoxal droit de guerre qui ne dérive de la souveraineté que pour mettre la souveraineté en échec. L'orgueil de la force — réelle ou supposée — ne renonce pas volontiers à ce droit de se faire justice soi-même, qui n'est le plus souvent que celui de faire impunément injustice à autrui. Aussi, les grandes Puissances n'ont-elles jamais songé à

(1) *Les Petits États dans la situation présente de l'Europe*, p. 20, cité par Ed. Descamps, *la Neutralité de la Belgique*, p. 363-364.

rechercher, pour elles-mêmes, les avantages de la neutralité perpétuelle. Elles n'y voient qu'impuissance indigne de leur force et qu'entrave insupportable à la liberté de leurs ambitions. Elles considèrent la neutralité perpétuelle comme un lot acceptable à la faiblesse, si ce lot est à la convenance de leurs intérêts. Il n'y a eu d'États perpétuellement neutres que des États auxquels leur situation géographique, militaire, morale, économique et sociale, interdisait toutes visées ambitieuses, toutes pensées d'agression et dont l'indépendance et l'inviolabilité offraient à leurs voisins plus puissants l'avantage de préserver ceux-ci des entreprises menaçantes de leurs rivaux.

Des considérations politiques ont dicté la reconnaissance ou l'établissement des neutralités permanentes. L'intérêt des grandes Puissances a décidé de la neutralité perpétuelle de petits États. Tantôt de grandes Puissances ont voulu prévenir, par ce moyen, l'extension d'États redoutés, tantôt elles ont voulu garantir des frontières médiocres contre le risque d'invasions facilitées par le passage en territoires favorables aux agressions. Tantôt elles ont préféré s'interdire la conquête de régions convoitées pour l'interdire en même temps à des ambitions suspectes, susceptibles de se transformer en voisinages désagréables; tantôt elles ont préféré renoncer à des champs de bataille éventuels où les risques fâcheux pour elles menaçaient de l'emporter sur les chances favorables. La neutralité perpétuelle était, pour elles, une assurance où la renonciation aux profits éventuels leur semblait plus que compensée par la garantie contre les dommages possibles. Parfois, le souci de l'intérêt général, du maintien de la paix, a ajouté ou suppléé aux suggestions de l'intérêt personnel. Il n'a pas manqué d'être invoqué — non sans raison d'ailleurs — pour couvrir l'assentiment ou l'exigence d'où sortait une neutralité permanente. Nul État (si ce n'est Cracovie), ne s'est vu imposer, sans son consentement, l'obligation de demeurer perpétuellement neutre. Toute neutralité perpétuelle est issue d'un traité. Ainsi, la politique a donné aux neutralités permanentes un caractère juridique et même juridiquement très correct. Elle s'est servie du droit pour atteindre ses fins. Elle l'a servi, en le respectant, tant que ses fins sont demeurées les mêmes. Elle l'a malheureusement violé, de façon scandaleuse, quand, tournant le dos à l'esprit de modération et de justice, elle

s'est livrée à l'esprit de conquête et de domination pour poursuivre des fins nouvelles.

Les neutralités permanentes, instituées par traités, n'étaient obligatoires que pour les signataires de ces traités. Elles ont néanmoins été toujours respectées par les États non signataires. La raison en est simple. Les neutralités perpétuelles ont toujours été reconnues, établies, le plus souvent garanties par les États les plus intéressés à les maintenir, mais aussi les plus exposés — on pourrait dire les seuls exposés — à la tentation de les violer. En outre, si la neutralité permanente a été parfois simplement reconnue, elle a été plus souvent garantie par les Puissances qui la reconnaissaient. Tandis que la reconnaissance n'impliquait d'autre obligation que de respecter la neutralité, la garantie impliquait obligation de défendre l'État perpétuellement neutre contre toute agression dirigée contre lui. Et le prix qu'attachaient les garants ou certains d'entre eux au respect de la neutralité par tous était, pour les États non signataires, raison de plus pour tenir compte, en fait, d'une situation qui ne les liait pas en droit.

La neutralité perpétuelle comporte, pour l'État perpétuellement neutre, des avantages et des inconvénients. C'est un avantage incontestable, pour un État faible, d'être à l'abri de toute attaque, et l'avantage est si grand que tous les États faibles devraient mettre leur ambition à devenir États perpétuellement neutres s'il suffisait, en fait, d'un traité de neutralité permanente pour les garantir contre toute agression. Malheureusement, la politique n'a pas encore abdiqué sans retour en faveur du droit et elle paraît peu encline à semblable abdication. Quand elle se laisse prendre à l'idolâtrie de la force, elle fait peu de cas des traités. Elle en fait peu de cas encore quand elle s'oublie dans une nonchalance égoïste, indifférente à la violation de la justice si les infortunes d'autrui ne semblent pas atteindre l'intérêt personnel. L'intérêt personnel — qu'il se déguise sous le masque de la raison d'État ou sous la fallacieuse excuse de la nécessité — peut suggérer l'attaque. La simple reconnaissance d'une neutralité perpétuelle permet l'indifférence ou du moins l'abstention, si cette neutralité est menacée. La garantie ne permet point l'inaction; elle la condamne, mais elle n'a pas, en elle, la vertu de commander l'action promise, si l'indifférence aveugle ou simplement égoïste s'y refuse.

Un traité de neutralité perpétuelle — même garantie — donne à l'État perpétuellement neutre une sécurité de droit, non une sécurité de fait; mais la sécurité de droit peut lui donner l'illusion de la sécurité de fait. La sécurité de fait suppose, en réalité, que les raisons politiques qui ont décidé de la conclusion du traité subsistent; qu'elles ont conservé leur force et que l'esprit qui les a dictées soutient encore le pacte qui les a traduites.

La neutralité perpétuelle restreint la souveraineté de l'État perpétuellement neutre. La restriction qui frappe au premier abord n'est pas la plus grave. L'interdiction d'attaquer est un bienfait, non une charge, en tant qu'elle s'oppose à l'agression injuste, à l'esprit de conquête. Elle n'apparaît comme une gêne qu'en tant qu'elle met obstacle au recours à la force pour soutenir des droits méconnus. Mais la force n'est pas la seule ressource des États pour obtenir justice, et c'est une ressource médiocre, quand elle n'est pas dangereuse, pour les États dont la puissance est faible.

Plus gênantes, en réalité, seraient certaines restrictions que l'on a parfois prétendu imposer aux États perpétuellement neutres, à titre de conséquences indirectes de l'obligation qui leur incombe de ne pas entreprendre de guerres et de ne point se mêler aux guerres des autres. Mais ces restrictions ou bien sont contestables ou bien sont susceptibles d'être levées par le consentement des États signataires des traités de neutralité perpétuelle. La nécessité de ce consentement est évidemment une entrave. Aucun État perpétuellement neutre n'a pu néanmoins se plaindre que sa neutralité permanente ait mis obstacle, en fait, à l'exercice de ses droits essentiels ni au libre développement de ses ressources.

La neutralité permanente n'entraîne pas d'autre restriction de la souveraineté que l'obligation de ne pas prendre d'initiative belliqueuse et de ne pas prendre part aux guerres qui peuvent surgir entre d'autres Puissances. Cette obligation ne saurait avoir d'autres corollaires que l'obligation de ne pas préparer ce qui ne peut être accompli et de ne pas s'engager à ce qui ne peut être exécuté.

Il est évident qu'un État perpétuellement neutre ne peut pas conclure d'alliance offensive et défensive avec d'autres États. Il ne peut même pas contracter d'alliance défensive réciproque, car s'obliger à défendre un État tiers, si cet État était attaqué, ce

serait s'obliger à prendre parti, à intervenir dans une guerre entre États étrangers. Il peut, au contraire, conclure des alliances défensives qui n'auraient en vue que sa propre défense pour le cas où il serait l'objet d'une agression. La neutralité perpétuelle, en effet, n'interdit pas à l'État perpétuellement neutre de se défendre; elle ne saurait donc lui interdire aucun moyen de pourvoir à sa défense éventuelle.

C'est sans le moindre fondement qu'il a été allégué parfois qu'un État perpétuellement neutre, parce qu'il ne doit pas attaquer ou se mêler aux luttes des autres, ne serait pas libre de prendre, au même titre ou au même degré que les autres États, les mesures militaires qu'il jugerait opportunes, soit en ce qui concerne l'organisation de son armée, soit en ce qui concerne le matériel de guerre ou la fortification de son territoire. L'État perpétuellement neutre a le droit de se défendre, en tout cas, s'il est attaqué. Il a le devoir de le faire, si sa neutralité est garantie, à moins qu'il ne soit dispensé de ce devoir par ses garants. Il est donc en droit de prendre toutes les précautions d'ordre militaire voulues pour être prêt à soutenir une guerre défensive. La guerre défensive, au point de vue politique, se distingue de la guerre offensive par les conditions dans lesquelles elle s'engage et par le but qu'elle poursuit; elle suppose une attaque à repousser; elle exclut l'initiative de la déclaration de guerre, ainsi que les hostilités entreprises en vue de faire des conquêtes. Mais la guerre défensive au point de vue politique, c'est-à-dire soutenue contre une agression et non agressive, ne se distingue pas, dans ses procédés militaires, de la guerre offensive. Au point de vue militaire, en effet, des opérations offensives peuvent être le meilleur moyen d'assurer la défense et le seul moyen de contraindre l'agresseur à renoncer à ses desseins. Il ne saurait donc être fait grief à l'État perpétuellement neutre des dispositions militaires prises en temps de paix, sous prétexte que ces dispositions dépasseraient les exigences de la stricte défensive et paraîtraient destinées à préparer, le cas échéant, des opérations offensives. La neutralité permanente n'implique, par elle-même, aucune restriction à la souveraineté de l'État neutre en matière d'organisation militaire et de préparation à la guerre; des clauses spéciales peuvent, sans doute, introduire des restrictions de ce genre dans les traités de neutralité perma-

nente; mais ces clauses ne sont point la conséquence de la neutralité elle-même; elles sont dictées par des considérations étrangères à la neutralité.

Une question plus délicate est celle de savoir si l'État perpétuellement neutre peut accroître son territoire par voie d'annexion ou de colonisation. Rien, au premier abord, ne semble s'y opposer. Toutefois, un examen attentif impose des distinctions selon le caractère des annexions et selon les modalités de la neutralité perpétuelle.

Si l'État neutre ne peut entreprendre de guerre, il est évident que la conquête, but ordinaire de la guerre, lui est interdite. Cependant, si l'État perpétuellement neutre, indûment attaqué, sort victorieux de la lutte qu'il a subie et non voulue, l'extension de son territoire aux dépens du vaincu pourrait être justifiée par l'intérêt de prévenir une nouvelle agression. L'agresseur ne serait pas fondé à se plaindre, car son agression aurait rompu, à son égard, le traité de neutralité permanente et lui aurait enlevé tout droit de s'en prévaloir. Seuls, les autres États signataires du traité de neutralité perpétuelle pourraient élever des objections semblables à celles qu'ils pourraient élever contre des accroissements de territoire obtenus par des voies pacifiques.

Les acquisitions par cession purement volontaire ou par occupation et colonisation soulèvent des difficultés d'importance inégale, selon que la neutralité perpétuelle est simplement reconnue ou est à la fois reconnue et garantie.

S'il s'agit d'une neutralité reconnue mais non garantie, l'État perpétuellement neutre peut alléguer que la neutralité n'exclut pas nécessairement l'acquisition de territoires nouveaux, parce que cette acquisition n'entraîne aucune obligation nouvelle à la charge des États qui ont reconnu sa neutralité. L'allégation peut être discutable. Elle peut être fondée ou non selon l'intention qu'ont eue les États qui ont reconnu la neutralité perpétuelle. Ont-ils entendu reconnaître simplement la neutralité perpétuelle du territoire possédé par l'État dont ils reconnaissent la neutralité, au moment de leur reconnaissance. On peut soutenir alors que la situation n'est pas modifiée par l'acquisition, que la neutralité de l'ancien territoire doit continuer à être respectée sans que l'obligation de ce respect s'étende au territoire nouvellement acquis.

Encore pourrait-on objecter, en sens contraire, que la juxtaposition, sous une même souveraineté, d'un territoire perpétuellement neutre et d'un territoire qui ne l'est pas, modifie quelque peu la condition du territoire perpétuellement neutre et que la reconnaissance faite en vue d'une situation déterminée eût peut-être été refusée, pour le même territoire, dans les conditions nouvelles qui impliquent deux régimes distincts pour les deux portions du même État. La solution à donner dépend de l'intention des États au moment de la reconnaissance de la neutralité et la recherche de cette intention risque d'être délicate et d'aboutir à des conclusions incertaines.

Les États qui ont reconnu la neutralité perpétuelle ont-ils voulu reconnaître la neutralité perpétuelle de l'État lui-même, de telle sorte qu'aucune portion de cet État ne pût demeurer soustraite à cette neutralité, il est clair qu'une acquisition de territoire, modifiant l'étendue du territoire neutralisé, changerait la portée des obligations contractées. Pareil changement ne pourrait s'imposer que s'il dérivait de l'intention des parties au moment de la reconnaissance de la neutralité, et cette intention ne saurait être présumée. A défaut de pareille intention, manifeste au moment de la reconnaissance, l'acquisition ne pourrait être compatible avec le maintien de la neutralité perpétuelle de l'État qu'en vertu d'un assentiment formel ou tacite des auteurs de la reconnaissance.

S'il s'agit d'une neutralité garantie, les garants sont, en tout cas, fondés à s'opposer à l'acquisition de territoire parce que celle-ci aggraverait directement ou indirectement leurs obligations. L'aggravation serait directe si, la neutralité perpétuelle s'appliquant à l'État lui-même, la garantie devait couvrir le nouveau territoire aussi bien que le territoire primitif. Elle serait indirecte si la neutralité, visant moins l'État que le territoire existant au moment de l'établissement de la neutralité perpétuelle, la garantie devait rester limitée comme la neutralité au territoire primitif, sans s'étendre au territoire nouveau. Pour être indirecte, l'aggravation ne serait pas moins réelle, car les risques d'agression contre le territoire garanti seraient accrus du fait qu'une agression licite contre le territoire non garanti pourrait aisément s'étendre au territoire garanti. Les Puissances garantes pourraient donc s'opposer aux acquisitions qui les exposeraient à l'obligation d'intervenir pour la dé-

fense de l'État attaqué dans des conditions autres que celles qu'elles avaient pu prévoir quand elles avaient donné leur garantie. Mais elles pourraient aussi accepter, soit formellement, soit tacitement, les charges résultant de la situation nouvelle; elles devraient être considérées comme les acceptant tacitement, si elles laissaient opérer l'acquisition sans protester.

L'État perpétuellement neutre reste libre de régler sa politique commerciale à sa guise. La question s'est posée toutefois de savoir s'il peut entrer dans une union douanière avec d'autres États. Le Luxembourg faisait partie du *Zollverein* allemand au moment où il a été déclaré neutre à perpétuité; il n'a pas été contraint de renoncer à l'union douanière avec les États germaniques; ce fait suffit, semble-t-il, à démontrer qu'il n'y a pas incompatibilité radicale entre la neutralité perpétuelle et l'union douanière. Lorsque la France a songé à former une union douanière avec la Belgique, l'Angleterre a formulé des objections qui n'étaient pas sans valeur. Et ce fait démontre que, si la neutralité perpétuelle est gouvernée par certains principes qui dérivent de sa nature, les neutralités perpétuelles ne sont pas toutes soumises à un régime identique parce que, constituées par des accords entre États, elles sont régies chacune par leur pacte particulier et que chaque pacte doit être interprété d'après les intentions qui l'ont dicté.

La Suisse, la république de Cracovie, la Belgique, le Luxembourg et l'État indépendant du Congo ont été, au cours du dix-neuvième siècle, successivement déclarés États perpétuellement neutres. Les conditions d'établissement de leur neutralité ont été différentes et ces différences en ont entraîné d'autres dans les effets de la neutralité perpétuelle. Il importe donc d'examiner brièvement la situation de chacun de ces États perpétuellement neutres et les effets de leur neutralité dans leur rapports avec les grandes Puissances.

## III

La neutralité perpétuelle de la Suisse a été instituée, en 1815, à la demande de la Suisse elle-même. La Confédération helvétique, depuis le seizième siècle, avait eu pour politique à peu près cons-

tante d'éviter d'entreprendre aucune guerre et de se mêler à aucune. Elle avait conclu, avec la plupart des États européens, des traités dits d'alliance perpétuelle, qui, loin d'être de véritables traités d'alliance, étaient, en réalité, des traités de paix perpétuelle. Ces traités avaient pour objet d'interdire la guerre entre pays alliés; ils impliquaient la neutralité de la Suisse et le respect de la neutralité suisse au cas où deux Puissances alliées à la Suisse venaient à se combattre entre elles. Par une anomalie qu'expliquent les idées du temps en matière de neutralité, la Suisse, par des traités appelés capitulations militaires, autorisait des États européens à lever sur son territoire un certain nombre d'hommes. Ces traités montrent bien, selon la juste observation de M. Payen, que la politique de la Suisse était une politique de paix perpétuelle, car il est évident que, si la Confédération helvétique « s'était conduite comme une Puissance ordinaire, attaquant un pays ou intervenant dans une guerre engagée par un autre, elle n'eût pas voulu ainsi fournir des armes contre elle; et il eût été aussi bien peu prudent pour son adversaire d'engager, de conserver dans ses armées des soldats suisses. Les Suisses avaient intérêt, à ce point de vue, à vivre en bonnes relations avec les États voisins puisqu'ils avaient trouvé l'avantage d'une carrière » alors « lucrative dans le service capitulé. Ce système de capitulations militaires qui, d'abord, étonne de la part d'un État neutre, se conciliait donc parfaitement avec ce qu'était alors la neutralité suisse » (1).

La politique de paix de la Confédération helvétique n'avait pas toujours réussi à préserver la Suisse des contre-coups des guerres entre ses voisins. Le passage à travers le territoire helvétique pouvait être précieux pour les armées en chasse de conquêtes. Bonaparte le souhaita. Le Directoire le décida. Il fit envahir la Suisse et intervint dans ses affaires pour la tenir à discrétion (2). Il lui imposa, en 1798, une constitution unitaire qui ne tenait pas compte de l'histoire et allait à l'encontre des traditions helvéti-

(1) Payen, « la Neutralisation de la Suisse », *Annales de l'École libre des Sciences politiques*, 1892, p. 627-628, et *la Neutralisation de la Suisse et de la Savoie*, p. 34.

(2) Voir Albert Sorel, *l'Europe et la Révolution française*, t. V, p. 265, 293, 312.

ques (1) et un traité d'alliance offensive et défensive qui répugnait au désir persistant de la Suisse de demeurer pacifique (2). Le premier Consul suivit, à l'égard de la Suisse, une politique plus mesurée qui, sans répondre entièrement aux vœux des Suisses, leur donnait quelques satisfactions, au moins dans la forme. Par l'acte de médiation du 19 février 1803 (3), il dota la Suisse d'une constitution fédérative; par la capitulation de Fribourg du 27 septembre 1803, il se réserva d'entretenir au service de la France un corps de troupes suisses de seize mille hommes « enrôlés librement et volontairement » (4); par le traité d'alliance défensive de même date, il promit d'employer constamment ses bons offices pour procurer à la Suisse « sa neutralité et pour lui assurer la jouissance de ses droits envers les autres Puissances »; il promit également de défendre la Suisse si elle était attaquée et demandait secours. Par contre, au cas d'attaque ou d'invasion du territoire continental de la France, — tel qu'il était à la date du traité, — le gouvernement français pouvait requérir de la Suisse une nouvelle levée de huit mille hommes. Les deux Puissances s'engageaient à ne pas accorder de passage, sur leur territoire, aux ennemis de l'autre et à s'y opposer, même à main armée, s'il était nécessaire (5).

Le 15 novembre 1813, alors que les victoires des Alliés faisaient prévoir l'invasion de la France, « une diète extraordinaire convoquée *ad hoc* à Lucerne émettait à l'unanimité une déclaration solennelle : la Confédération s'abstiendra de toute participation à la guerre, elle observera soigneusement « envers toutes les Puissances la plus complète neutralité, comme la base principale des relations d'amitié qu'elle entretient avec elles depuis des siècles » (6). La Diète affirmait ainsi son désir de demeurer fidèle aux traditions pacifiques de la politique helvétique. Elle redoutait que le territoire suisse devînt un théâtre d'opérations militaires; elle chercha à prévenir cette éventualité. Dans une note adressée, le 18 novembre, à la France, à l'Autriche, à la Russie et à la Prusse,

(1) Voir Hilty, *les Constitutions fédérales de la Confédération helvétique*, p. 337 et suiv.
(2) *Ibid.*, p. 340, note 1.
(3) De Clercq, *Recueil des traités de la France*, t. II, p. 1 et suiv.
(4) *Ibid.*, p. 71.
(5) *Ibid.*, p. 76 et suiv.
(6) Rivier, *Principes du droit des gens*, t. Ier, p. 112.

« la Suisse dit considérer comme son devoir sacré de se comporter dans la guerre actuelle d'une manière entièrement neutre et impartiale ». Dans les lettres adressées aux souverains belligérants, elle insiste sur le fait que « le droit des gens européen a, de tout temps, reconnu la neutralité comme une maxime politique de la Suisse et comme la condition la plus essentielle de son existence nationale » (1). Napoléon Ier reconnut la neutralité proclamée par la Diète et donna les ordres nécessaires pour que cette neutralité fût respectée. Alexandre Ier voulait la respecter également, mais les Autrichiens tenaient à faire passer leurs troupes par la Suisse; ils y entrèrent le 21 décembre 1813. La veille, les agents de l'Autriche, MM. de Lebzeltern et de Schraut avaient remis au *landammann* de la Confédération une déclaration « portant que l'intention des souverains alliés était de faire recouvrer à la Suisse son indépendance, et, par le rétablissement de ses anciennes limites, le moyen de la maintenir, mais qu'ils ne pouvaient reconnaître une neutralité qui n'existait que de nom; qu'ils ne s'immisceraient en rien dans le régime intérieur de la Suisse, mais qu'ils ne permettraient pas qu'elle restât soumise à une influence étrangère; enfin qu'ils reconnaîtraient sa neutralité du jour où elle serait libre et indépendante » (2). Le 29 décembre, la plupart des cantons, dans une conférence réunie à Zurich, déclarèrent abrogée la constitution de l'acte de médiation et la remplacèrent par un nouveau pacte de confédération (3), pacte sommaire et provisoire d'ailleurs, qui se bornait à poser quelques bases pour l'élaboration d'un pacte définitif. Le 31 décembre, « les plénipotentiaires autrichien et russe invitèrent les Suisses, au nom de leurs monarques, à former un acte constitutionnel qui pût garantir leur patrie de toute influence étrangère ». Ils renouvelèrent « au nom de leurs commettants, l'engagement de ne pas poser les armes que l'indépendance de la Suisse et la constitution qu'elle se serait librement donnée n'eussent été mises sous la garantie des Puissances européennes et que les parties du territoire suisse, envahies par la France, n'eussent été restituées » (4).

(1) Rivier, *Principes du droit des gens*, t. Ier, p. 112.

(2) Koch et Schœll, *Histoire abrégée des traités de paix entre les Puissances de l'Europe*, t. X, p. 362. Comp. Rivier, t. Ier, p. 113.

(3) Koch et Schœll, *op. cit.*, p. 363; Hilty, *les Constitutions fédérales de la Confédération helvétique*, p. 367-368.

(4) Koch et Schœll, *op. cit.*, p. 364.

Les Puissances ne respectaient pas la neutralité helvétique, sous le prétexte que cette neutralité était illusoire; le prétexte était faux; la neutralité était réelle puisque Napoléon l'admettait. Du moins les Puissances respectaient le désir de la Suisse de rester étrangère à la lutte; elles n'exigeaient pas que la Confédération fît la guerre à la France bien qu'elles promissent de faire restituer à la Suisse les parties du territoire helvétique que la France avait envahies. En outre, pour excuser, en quelque sorte, l'atteinte qu'elles portaient à la neutralité dans le présent, elles promettaient de la reconnaître pour l'avenir.

Le traité de Paris du 30 mai 1814 stipula, dans son article 6, que « la Suisse indépendante continuerait de se gouverner par elle-même » et, dans le deuxième des articles séparés et secrets, que « la France reconnaîtrait et garantirait, conjointement avec les Puissances alliées et comme elles, l'organisation politique que la Suisse se donnait sous les auspices desdites Puissances et d'après les bases arrêtées avec elles ».

Les Suisses se défiaient, à juste titre, des prétextes qu'eût pu fournir à des interventions dans leurs affaires intérieures toute garantie de leur constitution. Aussi, le 15 septembre 1814, la délégation suisse au Congrès de Vienne reçut pour instructions « de demander, en premier lieu, la reconnaissance solennelle de la Confédération comme État libre, indépendant, régi par sa constitution propre, mais en évitant soigneusement qu'il fût fait mention d'une garantie quelconque; en second lieu, « la reconnaissance de la neutralité suisse, qui avait été observée fidèlement pendant trois siècles et dont l'absolue nécessité était démontrée suffisamment par les événements des seize dernières années » (1).

Ces demandes furent produites, le 15 novembre 1814, par la délégation suisse au Comité des affaires de la Suisse au Congrès de Vienne. Le 20 mars 1815, les huit Puissances signataires du traité de Paris firent une déclaration qui débutait ainsi : « Les Puissances appelées à intervenir dans l'arrangement des affaires de la Suisse pour l'exécution de l'article 6 du traité de Paris du 30 mai 1814, ayant reconnu que l'intérêt général réclame, en faveur du corps helvétique, l'avantage d'une neutralité perpétuelle, et voulant, par

(1) Rivier, *Principes du droit des gens*, t. I[er], p. 113.

des restitutions territoriales et des cessions, lui fournir les moyens d'assurer son indépendance et maintenir sa neutralité, après avoir recueilli toutes les informations sur les intérêts des différents cantons et pris en considération les demandes qui leur ont été adressées par la légation helvétique, déclarent que, dès que la Diète helvétique aura donné son accession en bonne et due forme aux stipulations renfermées dans la présente transaction, il sera fait un acte portant la reconnaissance et la garantie, de la part de toutes les Puissances, de la neutralité perpétuelle de la Suisse dans ses nouvelles frontières... (1) ». La Diète, au nom de la Confédération helvétique, accéda à cette déclaration le 27 mai 1815. L'acte final du Congrès de Vienne, du 9 juin 1815, confirme, dans son article 134, la déclaration du 20 mars « acceptée par la Diète moyennant son acte d'adhésion ».

La formule paraît singulière, puisque, au lieu d'établir la neutralité de la Suisse, elle se borne à promettre l'établissement futur de cette neutralité. Elle s'explique par les événements qui avaient suivi le retour de Napoléon sur le continent. Le 19 mars 1815, la Diète helvétique avait ordonné une levée de troupes afin de mettre obstacle à une invasion de la Suisse par Napoléon. Le 6 mai, les Puissances l'invitèrent à accéder à la coalition, et, le 20 mai, l'accession demandée fut donnée, mais en termes qui indiquent la volonté de la Suisse de s'en tenir à une attitude purement défensive. La Suisse ne veut pas attaquer la France, bien qu'une participation aux opérations offensives des Alliés puisse lui valoir, aux dépens de la France, les améliorations de frontières qu'elle désire et qu'elle n'a pas réussi à obtenir à Vienne. « L'alliance entre les cours d'Autriche, de Russie, de la Grande-Bretagne et de Prusse, porte l'article Ier de la convention d'accession du 20 mai, a pour but le rétablissement de la tranquillité générale et le maintien de la paix en Europe. Les plus grands intérêts de la Suisse étant étroitement liés avec cet objet, elle déclare qu'elle adhère formellement au même système et promet de ne jamais s'en séparer, de ne point former d'autres relations politiques, ni entrer dans aucunes négociations opposées à ce système, et de contribuer de tous ses moyens à remplir le but de cette alliance. Leurs Majestés pro-

(1) Angeberg, *le Congrès de Vienne*, t. III, p. 934-935.

mettent, de leur côté, de veiller, lors de la conclusion de la paix générale, au maintien des avantages assurés à la Suisse par les décisions du Congrès de Vienne des 20 et 29 mars 1815 (1) et, en général, de prendre soin de ses intérêts autant que les circonstances le permettront. Pour mettre à exécution les clauses de l'article précédent, la Suisse qui a déjà mis sur pied trois mille hommes et qui, pour les soutenir, organise encore une réserve, promet d'avoir toujours en campagne un corps d'armée suffisant, soit pour couvrir ses frontières contre toute attaque de l'ennemi, soit pour empêcher de ce côté toute entreprise désavantageuse aux mouvements des armées alliées. » La Suisse désire vivement que les troupes alliées ne traversent pas son territoire (2). Elle n'obtient pas satisfaction entière, car les Puissances tiennent à se réserver la faculté de faire passer des troupes sur son sol, mais elle obtient quelques concessions. Les Alliés renoncent à établir sur son territoire des routes militaires, des hôpitaux et des dépôts onéreux. « Dans les cas urgents où l'intérêt général exigerait que les troupes alliées passassent momentanément par une partie quelconque de la Suisse, on demandera à cet égard le consentement de la Diète. Les dispositions ultérieures résultant de ce consentement, de même que les indemnités que la Suisse croira devoir réclamer pour cet objet, seront réglées réciproquement par les commissaires (3). »

Les Autrichiens franchirent le Simplon et le Grand-Saint-Bernard pour se rendre en France. Bâle fut bombardée d'Huningue par Barbanègre et des troupes fédérales entrèrent en Franche-Comté (4). Pictet de Rochemont fut envoyé à Paris pour demander, à la conclusion de la paix, « la reconnaissance définitive et en due forme, par les Puissances alliées, de la neutralité suisse », le démantèlement d'Huningue et de quelques forts du Jura, et l'amélioration

(1) Déclaration des Puissances du 20 mars (*supra*, p. 187) et protocole du 29 mars 1815 entre les huit Puissances et la Sardaigne par lequel le roi de Sardaigne accorde « quelques facultés au canton de Genève, soit pour le désenclavement d'une partie de ses possessions, soit pour ses communications avec la Suisse » (Angeberg, *le Congrès de Vienne*, t. III, p. 987 et suiv.).

(2) Voir la lettre de Pictet de Rochemont à l'archiduc Jean, du 6 mai 1815. — Edmond Pictet, *Biographie, travaux et correspondance diplomatique de Pictet de Rochemont*, p. 232-233.

(3) Article 4 de la convention du 20 mai 1815, Angeberg, *le Congrès de Vienne*, t. III, p. 1208.

(4) Edmond Pictet, *op. cit.*, p. 243 et suiv., et 259, note 1.

des frontières militaires de la Suisse du côté de la France, au cas où les Alliés exigeraient de celle-ci des sacrifices de territoire considérables (1). Le 23 septembre, il adressa aux ministres des quatre grandes Puissances une note dans laquelle il demandait une rectification de frontières, en termes qui soulignent le désir de la Suisse de s'abstenir de toute guerre et d'obtenir, par la neutralité perpétuelle, la paix perpétuelle. « Par la déclaration du 20 mars, dit-il, les Puissances ont consacré le principe que l'intérêt général de l'Europe réclame la neutralité perpétuelle de la Suisse. La Suisse, destinée à être neutre, doit avoir la force de résistance que comportent sa position géographique et sa population. Elle doit avoir les moyens de se défendre contre une agression étrangère... La Suisse est bien éloignée de souhaiter une augmentation de territoire aux dépens de la France ; mais le soin de sa propre conservation, l'intérêt décisif de son indépendance, la forcent à désirer la possession des points défensifs de ces postes militaires dont l'expérience a démontré l'importance, et que la saine politique européenne doit donner à la nation qui ne peut jamais avoir de vues offensives et envahissantes, mais dont il faut, pour la tranquillité de l'Europe, que le territoire devienne comme une citadelle inexpugnable (2). »

Au commencement de novembre, Pictet de Rochemont fut prié par Castlereagh, d'accord avec Capo d'Istria, de rédiger l'acte relatif à la neutralité perpétuelle de la Suisse. Sa rédaction fut adoptée par les plénipotentiaires dont plusieurs, si ce n'est la plupart, ignoraient quel en était l'auteur. Il convient de relever que le texte de la déclaration des Puissances, « portant reconnaissance et garantie de la neutralité perpétuelle de la Suisse et de l'inviolabilité de son territoire » du 20 novembre 1815, est dû à un Suisse qui avait déclaré que la nation helvétique ne pouvait « jamais avoir de vues offensives et envahissantes » et qui, donc, considérait la neutralité perpétuelle comme équivalant à la paix perpétuelle.

Cette déclaration est ainsi formulée :

« L'accession de la Suisse à la déclaration donnée à Vienne, le 20 mars 1815, par les Puissances signataires du traité de Paris,

(1) Edmond Pictet, *op. cit.*, p. 248.
(2) *Ibid.*, p. 278, 279.

ayant été dûment notifiée aux ministres des cours impériales et royales, par l'acte de la Diète helvétique du 27 mai suivant, rien ne s'opposait à ce que l'acte de la reconnaissance et de la garantie de la neutralité perpétuelle de la Suisse dans ses nouvelles frontières fût fait conformément à la déclaration susdite. Mais les Puissances ont jugé convenable de suspendre jusqu'à ce jour la signature de cet acte, à cause des changements que les événements de la guerre et les arrangements qui devaient en être la suite pouvaient apporter aux limites de la Suisse et des modifications qui pouvaient aussi en résulter dans les dispositions relatives au territoire associé au bienfait de la neutralité du corps helvétique.

« Ces changements se trouvant déterminés par les stipulations du traité de Paris de ce jour, les Puissances signataires de la déclaration de Vienne font, par le présent acte, une reconnaissance formelle et authentique de la neutralité perpétuelle de la Suisse, et elles lui garantissent l'intégrité et l'inviolabilité de son territoire dans ses nouvelles limites, telles qu'elles sont fixées, tant par l'acte du Congrès de Vienne que par le traité de Paris de ce jour, et telles qu'elles le seront ultérieurement, conformément à la disposition du 3 novembre ci-jointe en extrait, qui stipule en faveur du corps helvétique un nouvel accroissement de territoire à prendre sur la Savoie pour arrondir et désenclaver le canton de Genève.

« Les Puissances reconnaissent et garantissent également la neutralité des parties de la Savoie désignées par l'acte du Congrès de Vienne du 29 mars 1815 et par le traité de Paris de ce jour, comme devant jouir de la neutralité de la Suisse, de la même manière que si elles appartenaient à celle-ci.

« Les Puissances signataires de la déclaration du 20 mars reconnaissent authentiquement par le présent acte que la neutralité et l'inviolabilité de la Suisse et son indépendance de toute influence étrangère sont dans les vrais intérêts de la politique de l'Europe entière... (1). »

(1) La déclaration se poursuivait ainsi : « Elles déclarent qu'aucune induction défavorable aux droits de la Suisse, relativement à sa neutralité et à l'inviolabilité de son territoire, ne peut ni ne doit être tirée des événements qui ont amené le passage des troupes alliées sur une partie du sol helvétique. Ce passage, librement consenti par les cantons dans la convention du 20 mai, a été le résultat nécessaire de l'adhésion franche de la Suisse aux principes manifestés par les Puissances signataires du traité d'alliance du 25 mars.

« Les Puissances se plaisent à reconnaître que la conduite de la Suisse

On a discuté, à raison des termes de la déclaration, le point de savoir si la neutralité perpétuelle de la Suisse était simplement reconnue ou garantie. On a relevé que les Puissances déclarent faire « une reconnaissance formelle et authentique de la neutralité perpétuelle » sans ajouter qu'elles garantissent cette neutralité. L'intention des parties n'est cependant pas douteuse. Elle ressort et du titre de la déclaration « portant reconnaissance et garantie de la neutralité perpétuelle de la Suisse et de l'inviolabilité de son territoire » et du paragraphe de la déclaration qui « reconnaît et garantit la neutralité » d'une partie de la Savoie de la « même manière que si elle appartenait à la Suisse », et de la garantie de l'intégrité et de l'inviolabilité du territoire helvétique qui suit immédiatement, dans la déclaration, la reconnaissance de la neutralité perpétuelle de la Suisse. Ces termes confirment ce qui résulte des négociations de Vienne et de Paris, à savoir que la Suisse et les Puissances ont entendu garantir la neutralité perpétuelle entendue dans le sens de paix perpétuelle de la Suisse. La garantie, sans réserve aucune, de l'intégrité et de l'inviolabilité du territoire helvétique ne se comprendrait pas si les Puissances avaient entendu admettre, pour la Suisse, la faculté de faire la guerre pour son propre compte. Les Puissances n'auraient pu promettre, en pareil cas, cette garantie sans stipuler un droit de contrôle et d'assentiment préalables sur les initiatives belliqueuses de la Suisse. Si elles ne l'ont pas fait, c'est qu'elles ont considéré semblables initiatives comme impossibles, ainsi que le leur avait affirmé Pictet de Rochemont; c'est qu'elles ont tenu pour certain que, toute agression étant interdite à la Suisse par la volonté de la Suisse et la leur, elles pouvaient et elles devaient, dans leur propre intérêt et dans l'intérêt de l'Europe entière comme dans l'intérêt de la Confédération helvétique, assurer l'indépendance de celle-ci, en s'engageant à la préserver de toute attaque et de toute atteinte comme de tout démembrement,

dans cette circonstance d'épreuve a montré qu'elle savait faire de grands sacrifices au bien général et au soutien d'une cause que toutes les Puissances de l'Europe ont défendue; et qu'enfin la Suisse était digne d'obtenir les avantages qui lui sont assurés, soit par les dispositions du Congrès de Vienne, soit par le traité de Paris de ce jour, soit par le présent acte auquel toutes les Puissances de l'Europe sont invitées à accéder. » (ANGEBERG, *le Congrès de Vienne*, t. IV, p. 1640-1641.)

Depuis 1815, la Suisse est demeurée fidèle à sa politique de paix perpétuelle et sa neutralité a toujours été respectée.

## IV

L'acte final du Congrès de Vienne du 9 juin 1815 déclarait dans son article 6, « la ville de Cracovie avec son territoire... à perpétuité cité libre, indépendante et strictement neutre, sous la protection de la Russie, de l'Autriche et de la Prusse ». L'article 9 ajoutait : « Les cours de Russie, d'Autriche et de Prusse s'engagent à respecter et à faire respecter, en tout temps, la neutralité de la ville libre de Cracovie et de son territoire; aucune force ne pourra jamais y être introduite sous quelque prétexte que ce soit. En revanche, il est entendu et expressément stipulé qu'il ne pourra être accordé, dans la ville libre et sur le territoire de Cracovie, aucun asile ou protection à des transfuges, déserteurs ou gens poursuivis par la loi, appartenant au pays de l'une ou de l'autre des hautes Puissances susdites, et que, sur la demande d'extradition qui pourra en être faite par les autorités compétentes, de tels individus seront arrêtés et livrés sans délai, sous bonne escorte, à la garde qui sera chargée de les recevoir à la frontière (1). » La Russie, l'Autriche et la Prusse prenaient, en outre, « sous leur garantie commune », la constitution de Cracovie qu'elles « avaient approuvée » (2).

Les raisons de l'institution de la neutralité perpétuelle de la république de Cracovie étaient tout autres que celles de l'établissement de la neutralité perpétuelle de la Suisse. La république de Cracovie n'a dû sa fondation qu'aux prétentions contraires de la Russie et de l'Autriche, qui voulaient toutes deux incorporer Cracovie à leurs possessions polonaises. L'existence même de la république n'a été que la conséquence d'une transaction par laquelle chacune des deux Puissances renonçait à la ville convoitée en

(1) Angeberg, *le Congrès de Vienne*, t. IV, p. 1391-1392.
(2) Traité de Vienne du 3 mai 1815 entre la Russie, la Prusse et l'Autriche, article 7, Angeberg, *ibid.*, p. 1167.

se contentant de ce que cette ville n'échût pas à sa rivale. Le prince de Metternich avait d'abord fait objection à la constitution d'un État de Cracovie. Il avait exprimé la crainte que l'existence indépendante de Cracovie menaçât, « au même degré, la tranquillité des trois Puissances avoisinantes », que, « placée hors de toute influence directe, elle servît à tous les mécontents de foyer de machinations et de troubles » (1). Aucune des Puissances copartageantes de la Pologne ne voulait tolérer pareille menace. La neutralité perpétuelle avait pour objet d'interdire à la république de Cracovie toute agression contre ces Puissances aussi bien que d'interdire toute attaque dirigée contre elle, car une agression de la part de Cracovie contre l'un ou l'autre de ses puissants voisins ne pouvait être que le prélude ou la suite d'insurrections polonaises. La garantie commune de la constitution de la république, « approuvée par les trois Puissances », l'interdiction d'accorder asile aux « gens poursuivis par la loi » — dispositions dictées par une commune défiance — visaient à faire de la protection accordée à Cracovie une surveillance dans l'intérêt de la sécurité des trois cours du Nord (2).

Le gouvernement ou Sénat de Cracovie manqua souvent de prudence. En 1831, les Russes occupèrent le territoire de la république pour y poursuivre et désarmer les débris de l'armée polonaise qui s'y étaient réfugiés (3). Ils l'évacuèrent sur les représentations de l'Autriche, mais Cracovie resta un centre d'agitation et un refuge pour les émigrés polonais. En 1836, la Russie, la Prusse et l'Autriche décidèrent l'occupation militaire de Cra-

(1) Note du 10 décembre 1814 au prince de Hardenberg, Angeberg, *ibid.*, t. II, p. 505.

(2) Les Puissances « pourraient-elles continuer à couvrir de leur protection, écrira Metternich, le 6 novembre 1846, cette ville libre qui a cessé d'être indépendante et neutre, comme l'avait voulu le traité de Vienne, depuis qu'elle est tombée sous la domination des conspirateurs qui se trouvent à l'étranger ou dans son propre sein et qui la tiennent moralement asservie?... Dans la pensée de tous les cabinets, le traité de Vienne a été un gage de paix, et non une œuvre de trouble. Or, les réfugiés polonais ont faussé l'institution de la république de Cracovie en sens inverse du caractère de paix que les conditions du traité du 21 avril-3 mai 1815 avaient eu pour objet de lui imprimer. Ils n'ont point permis qu'elle restât indépendante et neutre comme le traité l'avait constituée. Ils ont voulu qu'elle devînt factieuse et agressive. Dès lors, ils ont détruit de leurs propres mains l'ouvrage qu'avaient fondé les trois Puissances créatrices et protectrices de Cracovie. » (*Mémoires*, t. VII, p. 289-291.)

(3) Metternich, *Mémoires*, t. VII, p. 284.

covie pour en chasser les réfugiés; elles imposèrent à la république une modification du statut organique. A partir de ce moment, les résidents des trois cours ne cessèrent d'exiger des changements de dispositions constitutionnelles ou de personnes, en appuyant leurs exigences sur leur force militaire. Elles se jugeaient dispensées, par leur accord, de l'observation de la clause de leur traité du 3 mai 1815 qui interdisait l'introduction d'aucune force armée sur le territoire de Cracovie, sous quelque prétexte que ce fût. L'occupation dura jusqu'en 1841.

Le 18 février 1846, sur l'annonce d'un complot tendant à la restauration de la Pologne et ayant pour centre Cracovie, les troupes autrichiennes occupèrent la ville. Trois jours après, le 21, devant un mouvement révolutionnaire, « le Sénat et les autorités de la république déposèrent leurs pouvoirs, les troupes autrichiennes furent attaquées par les Polonais et durent battre en retraite » (1). Un gouvernement national de la république polonaise fut formé de sept membres « choisis dans les trois Pologne, dans l'émigration polonaise, dans la ville libre de Cracovie, en Lithuanie » et annonça « au monde que l'heure du soulèvement avait sonné » (2). Mais les Autrichiens réoccupèrent la ville le 2 mars et, le 6 novembre 1846, l'Autriche, la Prusse et la Russie signèrent une convention qui annulait les dispositions de 1815 et incorporait Cracovie et son territoire à l'Autriche. La convention, rédigée dans la forme des sentences judiciaires, énumérait les griefs des trois Puissances et basait l'arrêt de mort prononcé contre la république sur la violation, par celle-ci, du traité du 3 mai 1815 (3).

## V

La neutralité perpétuelle de la Belgique n'a pas été demandée par les Belges; elle a été proposée ou — plus exactement — imposée par les grandes Puissances dans l'intérêt de la paix générale. Les

(1) Louis Léger, *Histoire de l'Autriche-Hongrie*, 4e édition, p. 492.
(2) Rambaud, *Histoire générale* de Lavisse et Rambaud, t. X, p. 331.
(3) Angeberg, *le Congrès de Vienne*, t. IV, p. 1832 et suiv. Comp. Metternich, *Mémoires*, t. VII, p. 281-292, 359-368. (Mémoire communiqué aux cabinets de Londres et de Paris et réponses aux protestations de la France et de l'Angleterre.)

grandes Puissance ont voulu empêcher ainsi que la Belgique pût devenir un objet de conquête ou un théâtre d'opérations militaires. Elles ont, dès le début, entendu la neutralité perpétuelle comme synonyme de la paix perpétuelle de la Belgique. Leur premier acte a consisté, en effet, à arrêter les hostilités entre les Belges révoltés et le roi des Pays-Bas, et les termes du premier protocole de la conférence de Londres annoncent leur intention d'exiger que les Belges cessent la lutte.

Elles sont d'avis qu'une « entière cessation d'hostilités devrait avoir lieu de part et d'autre ». Elles déterminent les conditions de l'armistice : retrait des troupes respectives derrière la ligne qui séparait, avant le 30 mai 1814, « les possessions du prince souverain des Pays-Bas de celles qui ont été jointes à ce territoire pour fermer le royaume des Pays-Bas » en 1814 et 1815. Elles ajoutent : « La proposition de cet armistice sera faite au gouvernement de S. M. le roi des Pays-Bas par l'intermédiaire de son ambassadeur, présent aux délibérations. Les termes de ce même armistice seront communiqués en Belgique au nom des cinq cours (1). »

Le gouvernement provisoire de Belgique remercie les Puissances et s'engage à faire cesser les hostilités contre la Hollande, sauf réciprocité (2). Le roi des Pays-Bas ayant demandé que la durée de l'armistice fût définie, les cinq Puissances répondent que leur but est « d'éteindre tout sentiment d'inimitié entre les populations que divise en ce moment une lutte déplorable et non d'en faire prévoir le retour. Elles jugent, par conséquent, plus utile de rendre l'armistice indéfini et elles le considèrent comme un engagement pris envers elles-mêmes, et à l'exécution duquel il leur appartient désormais de veiller » (3).

Les Belges, s'ils avaient accepté l'armistice avec reconnaissance, n'entendaient pas renoncer à reprendre la lutte au cas où ils n'obtiendraient pas, par les voies pacifiques, ce qu'ils tenaient pour essentiel. « Le gouvernement de la Belgique n'a pas entendu,

(1) Protocole n° 1 de la Conférence de Londres, du 4 novembre 1830, DE CLERCQ, *Recueil des traités de la France*, t. III, p. 586.

(2) Acte du 10 novembre 1830, Ed. DESCAMPS, *la Neutralité de la Belgique*, p. 151-153.

(3) Protocole n° 3 de la conférence de Londres, du 17 novembre 1830, DE CLERCQ, *ibid.*, t. III, p. 588.

disait une note du 24 novembre, s'obliger envers les Puissances par un engagement dont aucune circonstance ne pût le délier ; il n'a pas abdiqué surtout le droit qui appartient à toute nation de soutenir elle-même par la force des armes la justice de sa cause, si les lois de la justice étaient envers elle violées ou méconnues » (1).

Les grandes Puissances maintinrent néanmoins leur volonté d'imposer, « par tous moyens appropriés, la cessation indéfinie des hostilités, sans tenir compte des protestations ou réserves des parties en conflit » (2). Le 20 janvier 1831, elles jugèrent « indispensable de poser des bases, quant aux limites qui devaient séparer désormais le territoire hollandais du territoire belge, puis elles établirent le principe de neutralité perpétuelle de la Belgique pour les raisons et dans les termes qui suivent :

« ... Les plénipotentiaires ont porté leur attention sur les moyens de consolider l'œuvre de paix auquel les cinq Puissances ont voué une active sollicitude et de placer dans leur vrai jour les principes qui dirigent leur commune politique.

« Ils ont été unanimement d'avis que les cinq Puissances devaient à leur intérêt bien compris, à leur union, à la tranquillité de l'Europe et à l'accomplissement des vues consignées dans leur protocole du 20 décembre, une manifestation solennelle, une preuve éclatante de la ferme détermination où elles sont de ne chercher, dans les arrangements relatifs à la Belgique comme dans toutes les circonstances qui pourront se présenter encore, aucune augmentation de territoire, aucune influence exclusive, aucun avantage isolé, et de donner à ce pays lui-même, ainsi qu'à tous les États qui l'environnent, les meilleures garanties de repos et de sécurité. C'est par suite de ces maximes, c'est dans ces intentions salutaires, que les plénipotentiaires ont résolu d'ajouter aux articles précédents ceux qui se trouvent ci-dessous :

« Art. 5. — La Belgique, dans ses limites telles qu'elles seront arrêtées et tracées conformément aux bases posées dans les articles 1, 2 et 4 du présent protocole, formera un État perpétuellement neutre. Les cinq Puissances lui garantissent cette neutralité perpétuelle, ainsi que l'intégrité et l'inviolabilité de son territoire dans les limites mentionnées ci-dessus.

(1) Ed. Descamps, *la Neutralité de la Belgique*, p. 160.
(2) *Ibid.*, p. 158.

« Art. 6. — Par une juste réciprocité, la Belgique sera tenue d'observer cette même neutralité envers tous les autres États et de ne porter aucune atteinte à leur tranquillité intérieure et extérieure (1). »

L'intention des Puissances est évidente. Elles veulent donner à la Belgique, ainsi qu'à tous les États qui l'environnent, les meilleures garanties de repos et de sécurité. Serait-ce donner ces meilleures garanties que de laisser à la Belgique la faculté de faire la guerre pour son propre compte? Elles garantissent cette neutralité perpétuelle, ainsi que l'intégrité et l'inviolabilité du territoire belge. Donneraient-elles cette garantie si la Belgique était libre de prendre l'initiative d'une guerre? Par une juste réciprocité, la Belgique est tenue d'observer cette même neutralité envers tous les autres États et de ne porter aucune atteinte à leur tranquillité intérieure ni extérieure. Est-ce que la guerre faite par la Belgique pour son propre compte ne serait pas une atteinte à la tranquillité d'autres États? La rédaction n'exprime-t-elle pas clairement que la Belgique ne doit ni être attaquée ni attaquer, que l'obligation d'observer « par une juste réciprocité cette même neutralité envers tous les autres États » implique l'équivalence des termes neutralité perpétuelle et paix perpétuelle, que la neutralité belge serait violée par toute attaque de la Belgique, de même que par toute attaque contre la Belgique.

La rédaction arrêtée le 20 janvier n'est pas, il est vrai, celle qui figure dans les actes définitifs d'institution de la neutralité perpétuelle de la Belgique, c'est-à-dire dans les traités du 19 avril 1839. Mais, si les formules ont été modifiées, leur sens et leur portée sont restés les mêmes. Si le Congrès belge protesta contre les bases de séparation arrêtées par la conférence de Londres les 20 et 27 janvier 1831, et acceptées par le roi des Pays-Bas, ce ne fut pas à raison des dispositions concernant la neutralité, mais à cause de l'exclusion du grand-duché de Luxembourg de la Belgique. Dans les négociations qui suivirent la protestation belge, les Puissances marquèrent de nouveau leur volonté de considérer la neutralité perpétuelle de la Belgique à la fois comme une garantie de la paix générale et comme un corollaire de la paix perpétuelle imposée

(1) Protocole n° 11 de la conférence de Londres, du 20 janvier 1831, de Clercq, *Recueil des traités de la France*, t. IV, p. 5.

à la Belgique dans l'intérêt de celle-ci comme des autres États.

« Les délibérations des plénipotentiaires, porte le protocole du 19 février, les ont conduits à reconnaître unanimement qu'ils doivent à la position des cinq cours, comme à la cause de la paix générale, qui est leur propre cause et celle de la civilisation européenne, de rappeler ici le grand principe de droit public, dont les actes de la conférence de Londres n'ont fait qu'offrir une application salutaire et constante. D'après ce principe d'un ordre supérieur, les traités ne perdent pas leur puissance, quels que soient les changements qui interviennent dans l'organisation intérieure des peuples... Il était à prévoir que la première ardeur d'une indépendance naissante tendrait à franchir les justes bornes des traités et des obligations qui en dérivent. Les cinq cours ne pouvaient néanmoins admettre, en faveur des Belges, le droit de faire des conquêtes sur la Hollande et sur d'autres États... Assurément, elles ne sortaient ni des bornes de la justice et de l'équité, ni des règles d'une saine politique, lorsqu'en adoptant impartialement les limites qui séparaient la Belgique de la Hollande avant leur réunion, elles ne refusaient aux Belges que le pouvoir d'envahir : ce pouvoir, elles l'ont rejeté, parce qu'elles le considèrent comme subversif de la paix et de l'ordre social. » La protestation belge, portait encore le protocole, oppose aux arrangements établis par la conférence et acceptés par le roi des Pays-Bas « le dessein, publiquement avoué, de ne respecter ni les possessions ni les droits des États limitrophes. Les plénipotentiaires des cinq cours, considérant que de pareilles vues sont des vues de conquête incompatibles avec les traités existants, avec la paix de l'Europe, et par conséquent avec la neutralité et l'indépendance de la Belgique, déclarent... : 6° que les cinq Puissances reconnaissent le droit en vertu duquel les autres États prendraient telles mesures qu'ils jugeraient nécessaires pour faire respecter ou pour rétablir leur autorité légitime dans tous les pays à eux appartenant, sur lesquels la protestation mentionnée plus haut élève des prétentions et qui sont situés hors du territoire belge, déclaré neutre ; — 7° que S. M. le roi des Pays-Bas ayant adhéré sans restriction, par le protocole du 18 février 1831, aux arrangements relatifs à la séparation de la Belgique d'avec la Hollande, toute entreprise des autorités belges sur le territoire que le protocole du 20 janvier a

déclaré hollandais serait envisagée comme un renouvellement de la lutte à laquelle les cinq Puissances ont résolu de mettre un terme (1). »

Les Belges obtinrent de la conférence que les bases de séparation fussent modifiées de façon à permettre de nouvelles négociations au sujet du Luxembourg. Les deux articles relatifs à la neutralité subirent quelques remaniements; ils spécifièrent (dans les dix-huit articles du 26 juin 1831 proposés par la conférence à la Belgique et à la Hollande) que les cinq Puissances garantissaient la neutralité perpétuelle, l'intégrité et l'inviolabilité du territoire belge « sans vouloir s'immiscer dans le régime intérieur de la Belgique » et que la Belgique conserverait « toujours le droit de se défendre contre toute agression étrangère ».

Le roi des Pays-Bas ayant refusé d'accepter les dix-huit articles, la conférence de Londres arrêta, le 14 octobre 1831, une rédaction nouvelle en vingt-quatre articles, mit la Belgique en demeure de l'accepter et prévint le roi des Pays-Bas que les cinq Puissances garantissaient l'exécution de ces articles. La Belgique s'inclina devant la volonté des Puissances et signa avec elles, le 15 novembre 1831, le traité de Londres qui reproduisait les vingt-quatre articles. La formule concernant la neutralité était plus brève que dans les bases du 20 janvier et les dix-huit articles du 26 juin. « La Belgique, portait l'article 7, dans les limites indiquées aux articles 1, 2 et 4, formera un État indépendant et perpétuellement neutre. Elle sera tenue d'observer cette même neutralité envers tous les autres États. » Les cinq cours, aux termes de l'article 25, garantissaient à S. M. le roi des Belges l'exécution de tous les articles qui précédaient. Donc les Puissances garantissaient l'indépendance et la neutralité perpétuelle de la Belgique dans les limites indiquées, c'est-à-dire l'intégrité et l'inviolabilité du territoire belge (2). La formule de l'article 7 du traité du 15 novembre 1831 a été insérée sans modification dans les traités définitifs du 19 avril 1839 (3), et les cinq Puissances ont garanti l'exécution de tous les articles arrêtés par elles et acceptés par la Belgique et les Pays-Bas. Elles ont donc garanti que le territoire

(1) De Clercq, *Recueil des traités de la France*, t. IV, p. 13-18.
(2) Voir Ed. Descamps, *la Neutralité de la Belgique*, p. 221.
(3) Voir de Clercq, *ibid.*, t. IV, p. 470 et suiv.

belge devrait être, en tout cas, respecté et que, par réciprocité, la Belgique devrait respecter le territoire de tous les autres États. Elles n'ont pu admettre que la Belgique eût le droit de risquer à son gré, dans une guerre quelconque, l'indépendance qu'elles promettaient de maintenir dans les frontières fixées par elles ou le droit de s'engager, sans risques, dans des aventures dont elles seraient tenues de prévenir, par leur intervention, les conséquences funestes.

A diverses reprises, des projets ont été formés en vue d'établir une union douanière entre la Belgique et la France ou entre la Belgique et la Hollande.

« Posée par la Belgique qui, à raison de sa grande production et de sa consommation restreinte, ressentait l'impérieux besoin de s'assurer un marché plus étendu que le sien propre, dit M. Thureau-Dangin, la question de l'union douanière avec la France avait été souvent discutée dans la presse des deux pays et avait même été, à diverses époques, en 1837, en 1840, en 1841, l'objet de pourparlers entre les gouvernements (1). » En 1841, « quatre conférences eurent lieu à Paris, dans le mois de septembre, entre quelques-uns des ministres et plusieurs commissaires des deux États. Je les présidai, dit M. Guizot. De part et d'autre, les dispositions étaient circonspectes : nous ne voulions pas faire payer trop cher, à notre industrie et à nos finances, l'avantage politique que devait nous valoir l'union douanière, et les Belges voulaient payer au moindre prix politique possible l'avantage industriel qu'ils recherchaient. Ils proposèrent cependant l'abolition de toute ligne de douane entre les deux pays et l'établissement d'un tarif unique et identique sur leurs autres frontières. C'était l'union douanière vraie et complète. Mais ils y attachaient expressément la condition que les douaniers belges garderaient seuls les frontières belges : « L'ad-« mission de quelques milliers de soldats français sur le territoire « belge, en uniforme de douaniers, serait, dit l'un de leurs com-« missaires, une atteinte mortelle à l'indépendance et à la neutra-« lité de la Belgique. » Nous déclarames à notre tour que la France ne pouvait confier à des douaniers belges la garde de ses intérêts industriels et financiers (2). »

(1) Thureau-Dangin, *Histoire de la monarchie de Juillet*, t. V, p. 125.
(2) Guizot, *Mémoires pour servir à l'histoire de mon temps*, t. VI, p. 276-277.

M. Guizot n'était pas seul à juger que l'union douanière avec la Belgique présenterait, pour la France, un avantage politique, qu'elle lui procurerait « un accroissement de poids et d'influence en Europe ». La raison qui faisait, à ses yeux, le prix de cette union ne pouvait manquer de soulever l'hostilité de l'Angleterre et des cours du Nord, car les quatre Puissances qui avaient, de concert avec la Prusse, établi l'indépendance et la neutralité perpétuelle de la Belgique, avaient entendu faire de cette indépendance et de cette neutralité une barrière contre tout accroissement de puissance politique de la France au delà de ses frontières du Nord. Lorsque, en 1842, la négociation fut reprise, l'opposition des Puissances s'accentua. Déjà, en décembre 1840, « le ministre d'Angleterre à Bruxelles avait déclaré qu'aux yeux de son gouvernement cette union commerciale entre la France et la Belgique serait incompatible avec les traités de 1831 et de 1839 (1). » Le 28 octobre 1842, dans une dépêche destinée à être communiquée aux trois cours du Nord, lord Aberdeen « soutenait, au nom de la neutralité de la Belgique et en vertu du protocole du 20 janvier 1831 qui l'avait fondée, que les autres cabinets auraient le droit de s'opposer à une combinaison qui présenterait un danger réel pour l'équilibre européen (2) ». La Prusse, la Russie et l'Autriche étaient également hostiles à l'union douanière de la France et de la Belgique. « Tout le monde reconnaît, écrivait, le 8 décembre 1842, Metternich à Apponyi, que l'existence de la Belgique repose sur des considérations qui lui sont particulières; tel étant le cas, cette position place nécessairement ce pays sous de certaines réserves. La séparation de la Belgique d'avec la Hollande a été l'œuvre des cinq grandes cours; elles sont intervenues dans tout ce qui a rapport à la fixation du sort de ce royaume et, pour consommer l'œuvre de son indépendance, elles lui ont garanti la neutralité perpétuelle. Du moment où cette base de l'existence de la nouvelle création sera regardée comme menacée par l'éminente majorité des garants de son existence, il est clair que ce n'est point à la minorité des Puissances garantes, et tout aussi peu à l'État nouvellement créé, qu'il appartient de prononcer la non-existence de ce

(1) Ed. Descamps, *la Neutralité de la Belgique*, p. 387.
(2) Guizot, *Mémoires pour servir à l'histoire de mon temps*, t. VI, p. 282-283.

danger. Or, la question de l'union douanière est précisément une question de ce genre (1). »

Le projet d'union douanière fut abandonné à raison, sans doute, et de l'opposition des Puissances et de l'opposition des industriels français qui redoutaient la concurrence belge. M. Guizot tint cependant à affirmer le droit de la France et de la Belgique de conclure une union douanière, sous une réserve toutefois qui mérite d'être soulignée :

« Les traités qui ont constitué la Belgique, disait-il, ont stipulé qu'elle formerait un État indépendant et neutre. Cette indépendance, cette neutralité seraient-elles, comme on le prétend, détruites ou entamées par le simple fait d'une union douanière avec la France?

« Oui, si les clauses de cette union portaient atteinte à la souveraineté politique du roi des Belges, s'il ne conservait pas, dans ses États, le plein exercice des droits essentiels à cette souveraineté. Non, si la souveraineté politique belge demeurait entière et si le gouvernement belge avait toujours la faculté de rompre l'union dans un délai déterminé, dès qu'il la trouverait contraire à son indépendance (2). »

Ainsi, M. Guizot concédait que l'union douanière perpétuelle et indissoluble pourrait être considérée comme une atteinte à la souveraineté politique de la Belgique. C'était une concession à la thèse de lord Aberdeen — que M. Guizot combattait d'autre part — d'après laquelle « l'unité des douanes et du système financier ne peut avoir lieu entre deux États de force très inégale, car l'un serait politiquement absorbé par l'autre, et l'équilibre européen mis ainsi en danger » (3).

Les grandes Puissances avaient montré, dans cette controverse, qu'elles attachaient à la neutralité de la Belgique un sens beaucoup plus large que le sens propre de l'expression, qu'elles entendaient soustraire la Belgique non seulement aux hasards de la guerre et de la conquête, mais à toute emprise qui procurerait directement ou indirectement « à la France un accroissement de poids et d'influence en Europe ». Tel était, en effet, l'esprit qui avait présidé

(1) Metternich, *Mémoires*, t. VI, p. 625.
(2) Guizot, *Mémoires pour servir à l'histoire de mon temps*, t. VI, p. 285.
(3) *Ibid.*, p. 288.

aux délibérations et aux décisions de la conférence de Londres sur les conditions de la séparation de la Belgique et de la Hollande. Les raisons invoquées par l'Angleterre et les cours du Nord contre l'union douanière de la Belgique avec la France auraient eu la même valeur s'il s'était agi d'une union douanière de la Belgique avec l'une ou l'autre des quatre grandes Puissances.

Lorsque, en 1869 et en 1883, le gouvernement belge entama des pourparlers en vue d'une union douanière de la Belgique et de la Hollande, aucune objection ne semble avoir été faite par les Puissances garantes de la neutralité belge (1). Des objections sérieuses auraient pu cependant être faites. Si, en effet, la Hollande venait à être engagée dans une guerre, l'union douanière ne pourrait continuer à fonctionner, durant les hostilités, sans risques pour la neutralité de la Belgique. La fusion des intérêts économiques des deux Puissances inciterait évidemment les belligérants à ne pas considérer comme ayant une destination neutre les navires et marchandises dirigés sur les ports belges et à établir, le cas échéant, le blocus de ces ports. La fusion des intérêts financiers résultant de la perception des droits de douane pour le compte des deux États associés pourrait donner aux adversaires de la Hollande la tentation de voir, dans le partage des recettes douanières opérées par la Belgique, un subside de celle-ci, contraire aux strictes obligations de la neutralité. Il eût été prudent de prévoir la suspension du fonctionnement de l'union et le rétablissement d'une ligne de douanes entre la Hollande et la Belgique au cas où la Hollande deviendrait belligérante. Les pourparlers d'ailleurs n'aboutirent pas à un accord.

## VI

La Belgique, en 1908, s'est annexé l'État indépendant du Congo, devenu, du fait de cette annexion, colonie belge. Cette annexion ne laissait pas de soulever des problèmes délicats qui sont restés sans solution nette et précise.

(1) Voir sur ces pourparlers, Paul Hymans, *Frère Orban*, t. II, p. 341 et suiv.

L'État indépendant du Congo était un État perpétuellement neutre, mais sa neutralité avait un autre caractère que celle de la Belgique; et ce caractère était de nature à accroître les difficultés de la conciliation de la neutralité de la Belgique et de la neutralité du Congo, colonie belge.

L'origine de la neutralité congolaise est dans la disposition de l'article 10 de l'acte général de la conférence de Berlin, du 26 février 1885, et dans la déclaration de neutralité perpétuelle de l'État indépendant du Congo, faite le 1er août 1885, modifiée le 28 décembre 1894, par Léopold II, roi des Belges, en sa qualité de souverain de l'État congolais.

La disposition de l'article 10 de l'acte général de la conférence de Berlin est ainsi formulée : « Afin de donner une garantie nouvelle de sécurité au commerce et à l'industrie et de favoriser, par le maintien de la paix, le développement de la civilisation dans les contrées mentionnées à l'article 1er et placées sous le régime de la liberté commerciale, les Hautes Puissances signataires du présent acte et celles qui y adhéreront par la suite s'engagent à respecter la neutralité des territoires ou parties de territoires dépendant desdites contrées, y compris les eaux territoriales, aussi longtemps que les Puissances qui exercent ou qui exerceront des droits de souveraineté ou de protectorat sur ces territoires, usant de la faculté de se proclamer neutres, rempliront les devoirs que la neutralité comporte. »

La formule laisse singulièrement à désirer. Elle ne paraît viser aucunement la neutralité perpétuelle et semble comporter seulement l'obligation de respecter la neutralité des territoires du bassin conventionnel du Congo dont les souverains se déclarent neutres et agissent en neutres; or, cette obligation n'avait pas besoin d'être stipulée, elle résulte des principes généraux du droit des gens.

Le texte de l'article 10 s'explique, sans se justifier, par les circonstances qui ont déterminé une assez mauvaise transaction entre des vues opposées. Un des représentants des États-Unis d'Amérique à la conférence, M. Kasson, avait fait une proposition dont les termes très nets, neutralisant, de façon permanente, tout le bassin conventionnel du Congo, interdisaient formellement tout acte d'hostilité entre Puissances signataires dans les régions comprises dans ce bassin.

« Afin d'assurer en temps de guerre, portait la proposition, le maintien de la liberté de commerce et de navigation, déjà stipulée, pour le cas où, dans l'avenir, des hostilités viendraient malheureusement à éclater entre deux ou plusieurs des Puissances signataires de la présente déclaration, chacune d'elles s'engage à traiter en territoire neutre tous les libres territoires commerciaux définis dans la première déclaration de cette conférence, ainsi que toutes les voies navigables qui s'y trouvent. Aucun acte d'hostilité ne pourra être posé dans ces contrées par un des belligérants vis-à-vis de l'autre ; les objets constituant la contrebande de guerre n'y seront fournis à aucun des belligérants. Chacune des Puissances signataires se réserve le droit de faire respecter cette stipulation (1). »

Si cette proposition avait été adoptée, la situation de l'État indépendant du Congo eût été claire. Cet État a été admis à adhérer le 26 février même à l'acte général de Berlin ; tous ses territoires étaient compris dans le bassin conventionnel du Congo. Mis par son adhésion au rang des Puissances signataires, il n'aurait pu être ni l'auteur ni l'objet d'actes d'hostilités, du moins à l'encontre ou de la part des Puissances signataires.

Mais la proposition de M. Kasson souleva des objections, et son auteur en restreignit la portée aux guerres qui viendraient « à éclater entre deux ou plusieurs des Puissances européennes ou américaines » signataires ou adhérentes. L'État indépendant, Puissance africaine, ne se trouvait plus admis au bénéfice et à l'obligation de la paix perpétuelle. « M. Kasson ne prétend pas, porte le rapport de la commission chargée d'examiner les projets d'actes de navigation pour le Congo et le Niger, exclure absolument l'hypothèse d'une guerre entre Puissances riveraines du Congo ; mais il voudrait empêcher que des Puissances d'Europe ou d'Amérique, qu'elles aient ou non des possessions dans le bassin du Congo, y transportassent le théâtre de leurs hostilités éventuelles (2). »

Même ainsi restreinte, la proposition de M. Kasson se heurta aux objections du Portugal et de la France. Cette proposition, dit le plénipotentiaire de Portugal, M. de Serpa Pimentel, « porte

(1) Voir DE MARTENS, *Nouveau Recueil général de traités*, 1885, p. 309.
(2) *Ibid.*, p. 286 ; exposé de M. Kasson, dans la séance de la commission du 10 décembre 1884, *ibid.*, p. 309-311.

atteinte à la souveraineté des États du Congo et des Puissances qui y ont des colonies. Son application pourrait avoir pour effet de soumettre le territoire d'un même État ou d'une même colonie à deux régimes internationaux différents, s'il était traversé par la ligne de délimitation du bassin du Congo » (1). « La neutralité, dit M. de Courcel, ambassadeur de France, ne peut revêtir que deux formes ; elle est ou volontaire et libre ou imposée et garantie. Il ne s'agit pas de cette dernière et la première ne se décrète pas. Dès lors, la mesure proposée serait sans valeur pratique. Aucun gouvernement belligérant, ayant des possessions dans le bassin du Congo, ne pourrait s'y soumettre. On ne peut réclamer d'un État belligérant qu'il se prive d'une partie de ses moyens d'action (2). » La proposition reprise et soutenue, à la séance du 22 décembre 1884, par l'Allemagne, l'Italie et l'Angleterre, fut encore combattue par la France (3).

Au mois de février, une transaction intervint sur les bases suivantes : il ne s'agissait plus de soustraire, par des dispositions impératives et obligatoires pour les Puissances signataires, le bassin conventionnel du Congo aux contre-coups des guerres européennes mais de permettre et de faciliter aux territoires du bassin conventionnel la conservation des bienfaits de la paix, au cas où la guerre viendrait à les menacer. Les dispositions nouvelles forment le chapitre III de l'acte général du 26 février 1885; elles sont divisées en trois articles :

« Le premier des trois articles qui vous sont soumis, porte le rapport annexé au protocole n° 9 de la conférence, prévoit que des Puissances exerçant des droits de souveraineté ou de protectorat dans le bassin conventionnel du Congo, pourront, en se proclamant neutres, assurer à leurs possessions le bienfait de la neutralité. Dans ce cas — et là se trouve la pensée fondamentale de la clause — les Puissances signataires s'engagent d'avance à respecter cette neutralité, sous la seule réserve de l'observation corrélative des devoirs qu'elle impose. Cet engagement n'est pas seulement contracté vis-à-vis de la Puissance d'où émane la déclaration de neutralité, mais à l'égard de toutes les autres Puissances

(1) De Martens, *Nouveau Recueil de traités*, 1885, p. 287.
(2) *Ibid.*
(3) *Ibid.*, p. 325 et suiv.

signataires qui acquièrent ainsi le droit d'en demander le respect.

« Aucune limite n'est imposée à la déclaration de neutralité, qui peut être temporaire ou perpétuelle. Il a été explicitement entendu que cette disposition visait surtout l'État que l'association internationale du Congo est en voie de fonder et qu'elle paraît avoir l'intention de placer sous le régime de la neutralité permanente. Ce vœu obtient donc d'avance l'assentiment et la sanction des Puissances. Cependant d'autres États ont eu ou auront des possessions dans le bassin du Congo et peuvent vouloir revendiquer le même privilège. Il s'en trouve dès aujourd'hui deux qui possèdent des colonies d'un seul tenant, situées partie dans le bassin conventionnel, partie en dehors. Il n'était possible ni d'exclure ces territoires de la clause de neutralité, ni de les y comprendre complètement, puisque la neutralisation, placée sous la garantie facultative des Puissances signataires de l'acte général, ne saurait s'étendre en aucun cas au delà des limites du bassin conventionnel...

« Le deuxième article a pour but de soustraire, autant que possible, aux maux de la guerre, les régions comprises dans le bassin du Congo, sans toutefois porter atteinte à la souveraineté des gouvernements. Il prévoit le cas où une Puissance, y possédant une colonie, serait entraînée dans une guerre dont la cause ou l'origine serait étrangère à ses possessions d'Afrique. Les Puissances signataires ou adhérentes s'engagent alors à offrir leurs bons offices pour amener les deux parties belligérantes à consentir, l'une à ne pas étendre les hostilités aux contrées situées dans le bassin du Congo, l'autre à n'en pas faire une base d'opérations militaires. Si ce consentement réciproque est acquis, les territoires dont il s'agit seraient en fait neutralisés pour la durée de la guerre.

« Le troisième article contient un engagement de recourir à une médiation préalable si un conflit venait à surgir en Afrique même, entre des Puissances exerçant des droits de souveraineté dans le bassin du Congo... La médiation n'exclut pas la possibilité de la guerre; elle peut ne pas aboutir. C'est moins que l'arbitrage, que le respect du principe de l'indépendance des États empêche d'imposer *a priori*, mais c'est plus que le simple recours aux bons offices. Dans la réalité, la médiation sera généralement efficace et conduira le plus souvent à l'aplanissement des difficultés internationales. Pour l'État naissant du Congo, que toutes les Puissances

désirent entourer de garanties pacifiques, cette disposition offre une sérieuse valeur, puisqu'elle oblige les États qui auraient un dissentiment avec lui à recourir d'abord à la médiation des Puissances amies (1). »

A l'occasion de son vote sur le chapitre III, le baron de Courcel fit une déclaration pour indiquer l'interprétation restrictive que le gouvernement français entendait donner aux dispositions de ce chapitre et particulièrement à la neutralité.

« Il est entendu, dit-il, que le mot de neutralité, employé à l'article 10, est pris dans son sens propre et technique, c'est-à-dire qu'il qualifie la situation légale d'un tiers qui s'abstient de prendre part à la lutte de deux ou plusieurs parties belligérantes. Pour qu'on parle de neutres, il faut qu'il y ait des belligérants, et il n'y a pas de neutralité en temps de paix, ni entre deux parties envisagées seulement au point de vue de leurs rapports mutuels. Cependant rien n'empêche un État de se proclamer perpétuellement neutre, c'est-à-dire de déclarer qu'en aucun cas il ne prendra volontairement part à une guerre engagée entre d'autres Puissances. Mon gouvernement reconnaît qu'aux termes de l'article 10, les immunités assurées par le droit des gens, en temps de guerre, aux territoires des neutres, sont acquises, sous la garantie facultative des Puissances signataires de notre acte général, aux territoires de l'Afrique équatoriale compris dans la zone conventionnelle de la liberté commerciale, aussi longtemps que les États dont ces territoires relèvent observeront la neutralité, avec tous les devoirs qu'elle implique (2). »

Par cette déclaration, le gouvernement français signifiait nettement qu'il ne voulait pas reconnaître à l'État indépendant du Congo le bénéfice et les obligations d'une « neutralité imposée et garantie », qu'il se refusait à lui concéder le privilège de la paix perpétuelle (3). Cédant alors à l'ardeur d'une fièvre de colonisation

(1) De Martens, *Nouveau recueil de traités*, 1885, p. 399-400.

(2) *Ibid.*, p. 358.

(3) Le baron Lambermont, plénipotentiaire de Belgique, avait implicitement indiqué, dans la discussion sur la proposition Kasson, que la neutralité perpétuelle impliquait, à son sens, l'obligation de ne pas entreprendre de guerre. Il dit, en effet, « que s'il est un État qui ait à se montrer sympathique au principe de la neutralité, c'est assurément la Belgique qui lui doit une période déjà longue de paix et de prospérité. Il fait toutefois remarquer que si, d'après la proposition de M. Kasson, il s'agit seulement de s'obliger à ne pas faire la

assez âpre, il ne voulait pas renoncer à la faculté de soutenir, le cas échéant, par la force des armes ou tout au moins par la menace de la guerre, ses prétentions contre l'État indépendant du Congo, voisin de possessions françaises. Il soulignait, en quelque sorte, ses intentions, en relevant que, s'il acceptait l'obligation de recourir à la médiation d'une tierce Puissance en cas de dissentiment sérieux, né ou portant sur des territoires compris dans la zone conventionnelle de la liberté commerciale en Afrique, c'est que « la procédure de la médiation n'impliquait pas, comme l'arbitrage, l'obligation de se soumettre à une décision positive, mais seulement l'obligation de faire un essai de conciliation amiable avec l'aide et par l'entremise d'un tiers » (1).

L'accord se faisait donc sur une interprétation de la neutralité insuffisante à assurer, en droit, à l'État indépendant du Congo, le respect de l'intégrité et de l'inviolabilité de son territoire. Ainsi entendu, l'article 10 n'offrait, en réalité, qu'un intérêt médiocre pour ne pas dire illusoire; il mettait explicitement à la charge des Puissances signataires l'obligation de respecter la neutralité de l'État congolais dans les conflits auxquels cet État resterait neutre; ce n'était que la confirmation d'une obligation de droit commun; il permettait à toute Puissance signataire de demander compte d'une violation de neutralité commise au détriment d'une autre Puissance signataire; il n'est pas besoin de convention spéciale pour autoriser un État à protester, à réclamer et à agir pour obtenir cessation ou réparation d'une violation de neutralité commise au détriment d'un État quelconque. La *garantie facultative* n'ajoutait rien ni aux droits ni aux devoirs des Puissances signataires de l'acte de Berlin, si ce n'est un titre nouveau qui soulignait, sans les accroître, les uns et les autres (2).

guerre dans le bassin du Congo, la Belgique serait dans son rôle d'État perpétuellement neutre en souscrivant un tel engagement ». (De Martens, *ibid.*, p. 287.)

(1) *Livre jaune*, « Affaires du Congo et de l'Afrique occidentale », 1885, p. 230.

(2) On pourrait croire, au premier abord, que l'article 10 de l'acte de Berlin, offrait plus d'intérêt pour les Puissances dont le territoire n'était que partiellement compris dans le bassin conventionnel du Congo que pour l'État indépendant dont tout le territoire se trouvait dans ce bassin. On pourrait croire, en effet, que la déclaration de neutralité, soit accidentelle, soit permanente, d'une portion de territoire comprise dans ce bassin devait soustraire la portion neutralisée à tout risque de guerre. Et telle était, vraisemblablement, la

Les déclarations de neutralité perpétuelle, faites à deux reprises — à raison de modifications de frontières — par l'État indépendant du Congo n'avaient, dès lors, de la part de cet État, d'autre valeur que celle d'une déclaration d'intention, toujours révocable d'ailleurs, de s'abstenir de prendre part aux guerres venant à éclater entre Puissances tierces. Peut-être, probablement même, le souverain de l'État indépendant du Congo avait-il pour dessein de s'abstenir de toute guerre contre aucune Puissance signataire aussi bien que de toute participation à des guerres entre Puissances signataires. Ce dessein lui avait été prêté, non sans raison évidemment, par les partisans de la paix perpétuelle dans le bassin du Congo (1). Et il s'accordait avec l'intérêt certain d'un État trop faible pour lutter avec aucune des Puissances européennes. Mais

pensée première des auteurs de la rédaction. Mais l'interprétation restrictive donnée par le baron de Courcel enlevait à l'article 10, dans tous les cas et à l'égard de toutes les Puissances, le seul intérêt véritable que cet article pût présenter. Si la proclamation de neutralité d'un territoire avait eu pour objet et pour effet d'interdire toute agression contre ce territoire, tout acte d'hostilité sur ce territoire, elle eût assuré, en droit, l'État indépendant du Congo contre toute guerre de la part des Puissances signataires, et elle eût pu valoir aux autres Puissances usant de la faculté ouverte par l'article 10, l'avantage de soustraire leurs portions de territoires situées dans le bassin conventionnel du Congo aux ravages des guerres dans lesquelles elles auraient été impliquées. Mais, avec l'interprétation restrictive qui lui a été donnée, l'article 10 ne couvre les territoires du bassin conventionnel du Congo déclarés neutres qu'autant que l'État dont ils dépendent demeure neutre, puisque l'obligation de respecter leur neutralité suppose que l'État, « usant de la faculté de se proclamer neutre, remplit les devoirs que la neutralité impose ».

(1) Le comte de Launay, ambassadeur d'Italie, vota l'article 10, en déclarant que cet article contribuerait « entre autres, à sauvegarder l'avenir de l'association internationale du Congo. Les Puissances ici représentées, dit-il, ont déjà, presque toutes, reconnu cette association. Elle ne tardera pas, dès lors, à donner son adhésion à l'acte général de la conférence de Berlin et à proclamer la neutralité perpétuelle des territoires placés sous son gouvernement. Il ne saurait subsister aucun doute que le nouvel État, fondé sous les auspices d'un souverain dont le nom figurera dans l'histoire parmi les bienfaiteurs éminents de l'humanité, s'appliquera à suivre les nobles et sages exemples de la Belgique, d'un royaume qui, depuis un demi-siècle, jouit des bénéfices de la paix et d'une considération justement méritée. » (De Martens, *Nouveau recueil de traités*, 1885, p. 358-359.)

M. Kasson, plénipotentiaire des États-Unis, qui fut souvent, à la conférence de Berlin, le porte-paroles du roi Léopold, exprima le désir que l'article 12 « marquât l'obligation pour les Puissances de recourir à la médiation ou à l'arbitrage au lieu de se borner à stipuler exclusivement le recours à la médiation ». Le plénipotentiaire de France accepta que mention fût faite d'un recours facultatif, mais non d'un recours obligatoire à l'arbitrage; le recours obligatoire à l'arbitrage eût été, en effet, l'équivalent de la paix perpétuelle, de l'interdiction d'hostilités, que le gouvernement français avait voulu écarter par son interprétation étroite du mot neutralité.

l'interprétation française de l'article 10 refusait à ce dessein toute consécration juridique en distinguant le respect de la neutralité et le respect de la paix, pour n'accorder que le premier, non le second. La seule garantie qu'offrît l'acte de Berlin à l'État indépendant du Congo contre les agressions directement dirigées contre lui était l'article 12 relatif à la médiation obligatoire. Cette garantie était incertaine puisque la médiation pouvait échouer; si, en effet, le recours à la médiation était obligatoire, le succès de la médiation ne l'était pas.

Les différences entre la neutralité belge et la neutralité congolaise étaient donc considérables. Leur juxtaposition ne présentait pas de difficultés tant que la Belgique et l'État indépendant du Congo formaient des États distincts. Elle pouvait en soulever lorsqu'il s'agit de réduire les territoires congolais à la condition de colonie belge. On a même soutenu que l'annexion devait mettre fin aux deux neutralités, sauf à provoquer, par une nouvelle entente entre les Puissances, une restauration de la neutralité belge étendue aux territoires congolais (1). La thèse est excessive. En effet, les Puissances garantes de la neutralité, de l'intégrité et de l'inviolabilité du territoire belge auraient pu élever des objections contre l'annexion des territoires congolais à la Belgique; elles auraient pu alléguer que cette annexion aggraverait, pour elles, la charge de la garantie; elles auraient pu décliner cette aggravation et par suite exiger soit le maintien du *statu quo*, soit des accords nouveaux pour supprimer la neutralité ou sa garantie ou pour en régler à nouveau les conditions. Or, elles n'ont pas fait d'objections à l'annexion; elles n'ont ni protesté contre une aggravation de garantie qui leur a, sans doute, paru insignifiante, ni prétendu abroger la neutralité soit belge, soit congolaise, ni réclamé aucune modification des conventions relatives à ces neutralités.

Lorsque, en 1895, le gouvernement belge eut signé avec l'État indépendant un traité de cession des territoires congolais à la Belgique, il présenta, dans l'exposé des motifs du projet de loi approuvant ce traité, la thèse qui suit sur la conciliation des deux neutralités : « ... Les Puissances n'ont garanti que le territoire belge et la Belgique, en vertu des traités de 1831 et de 1839, n'est

(1) Paul Fauchille, « l'Annexion du Congo à la Belgique et le droit international », *Revue générale de droit international public*, 1895, p. 437 et suiv.

neutre que dans les limites de ce même territoire... La souveraineté nationale, après l'annexion du Congo, serait donc, en Afrique, pleine et entière, si elle n'était limitée de ce côté par les engagements assumés par la Belgique et l'État du Congo lui-même en vertu de l'acte général de Berlin et de la déclaration de neutralité du 1er août 1885.

« Le chapitre Ier a déterminé en détail la situation qui se présente sous ce rapport au Congo. Il suffit de caractériser ici en deux lignes la condition de la colonie belge; les territoires congolais placés sous la dépendance de la Belgique sont neutralisés dans toute leur étendue. En conséquence, le gouvernement belge ne peut ni envahir le territoire des Puissances coloniales limitrophes, ni prendre partie dans les conflits qui viendraient à éclater entre elles. Ces Puissances de leur côté sont tenues de respecter la neutralité congolaise. Si un conflit surgit néanmoins, l'intervention des Puissances tierces est de droit et leur médiation préalable est de rigueur. Quand on considère qu'une violation éventuelle des droits ou des territoires de la Belgique, respectueuse, en Afrique comme en Europe, de sa neutralité, amènerait, dans tous les cas, la participation au différend des autres États, intéressés et autorisés à la fois à intervenir, la conclusion s'impose que la neutralité belge sera pratiquement aussi efficace en Afrique en vertu de l'acte général de Berlin, qu'elle l'a été jusqu'ici en Europe en vertu des actes de la conférence de Londres. Loin qu'il y ait incompatibilité entre les deux régimes, ils s'adaptent dans des conditions propres à rassurer les plus anxieux. Supposer le contraire, serait taxer la diplomatie européenne d'imprévoyance et d'inconséquence. Elle a voulu invariablement que les régions de l'Afrique centrale échappassent aux compétitions des grandes Puissances. Le passage de ces régions sous la souveraineté de la Belgique, substituant un régime permanent à un régime viager, une neutralité nécessaire à une neutralité volontaire, leur assure doublement l'accomplissement de ce dessein. Par contre-coup, la neutralité belge elle-même, sauvegardant en Afrique un grand intérêt général, acquiert, de ce chef, une importance nouvelle et une sanction de plus (1). »

« La Belgique, en vertu de la loi même de son existence, est

(1) *Archives diplomatiques*, 1895, t. II, p. 106-107.

mise en dehors des compétitions des Puissances européennes ; en s'installant sur les rives du Congo, elle y transporte cette même loi et apporte ainsi aux Puissances un nouveau gage de l'accomplissement de leurs desseins. Sans doute, le régime des deux neutralités n'est pas identique; la garantie des Puissances, individuelle et forcée à l'égard de la Belgique, est facultative à l'égard des régions africaines régies par l'acte de Berlin. Mais le gouvernement belge, étranger aux conflits des grandes nations de l'Europe, pacifique par devoir et par nature, détourne des territoires placés sous sa juridiction en Afrique le seul péril sérieux de guerre qui les saurait menacer et qui serait le contre-coup d'une conflagration européenne. Or, c'est précisément le péril que la conférence de Berlin tenait à conjurer par ses dispositions.

« L'hypothèse inverse serait-elle possible? La Belgique, en affermissant la neutralité congolaise, pourrait-elle compromettre la sienne en acquérant le caractère de métropole à l'égard d'une vaste colonie africaine? Non; une telle crainte manque de fondement. Une guerre éclatant au Congo serait provoquée ou bien par une attaque de peuples non civilisés, étrangers au droit international de l'Europe et incapables dès lors de réagir sur lui; ou bien par l'agression d'une nation colonisatrice. Mais toutes les nations de cet ordre sont liées par l'acte de Berlin; un acte de violence commis par l'une d'elles serait une infraction au droit européen autorisant l'intervention des autres Puissances. La médiation qui doit précéder, en tout cas, les hostilités serait réclamée et ne pourrait être déclinée. Ce frein a été efficace, il le sera davantage dans la combinaison nouvelle. Au surplus, les intérêts coloniaux sont solidaires en Afrique; ils ne pourraient être impunément compromis par une nation au détriment des autres, et, si le cas se présentait, les nécessités de la politique viendraient en aide aux garanties du droit.

« Ce qui est certain, c'est qu'une telle éventualité n'est pas entrée dans les prévisions des Puissances garantes de la neutralité belge. Toutes ces Puissances faisaient partie de la conférence de Berlin et leurs déclarations multiples au sein de cette assemblée démontrent qu'elles ont prévu et encouragé l'entrée de la Belgique dans la voie coloniale. Rien ne prouve que, depuis dix ans, leurs dispositions se soient modifiées. Au contraire. La convention du 3 juillet 1890,

qui prévoyait la reprise par la Belgique des possessions de l'État du Congo, n'a, au point de vue de la neutralité belge, rencontré de leur part aucune opposition. Plusieurs d'entre elles, et des plus directement intéressées dans la garantie de cette neutralité, n'ont pas caché leur désir de voir le gouvernement belge hâter l'heure de l'union réelle des deux États; aucune d'elles n'a fait d'objection au principe même de la reprise (1). »

La thèse du gouvernement belge pouvait prêter à critiques au point de vue de l'exactitude juridique, notamment en ce qu'elle donnait de la neutralisation des territoires congolais une interprétation très raisonnable en soi mais allant à l'encontre de l'interprétation restrictive formulée, au nom de la France, à la conférence de Berlin. Mais le gouvernement belge relevait, à juste titre, et que l'annexion des territoires congolais à la Belgique avait été envisagée et désirée par plusieurs Puissances garantes de la neutralité belge, et que la Belgique, « pacifique par devoir et par nature », était par là qualifiée pour détourner des territoires congolais les compétitions européennes que la conférence de Berlin avait voulu prévenir et que, si les dispositions de la Belgique, « pacifique par devoir et par nature », écartaient le péril d'agressions belges en Afrique, le mécanisme de la médiation obligatoire écartait, à peu près complètement, en fait, le péril d'agression contre la Belgique en Afrique. De là résultait que l'aggravation de la charge de la garantie de la neutralité, de l'intégrité et de l'inviolabilité du territoire belge dans les limites définies par le traité de 1839, par suite de l'annexion du Congo, était en fait insignifiante et négligeable. Car cette aggravation ne pouvait se produire qu'au cas où un conflit né à propos de territoires congolais ne serait pas apaisé par voie de médiation et provoquerait des actes d'hostilités non seulement contre le Congo belge mais aussi contre le territoire européen de la Belgique.

L'annexion des territoires de l'État indépendant du Congo à la Belgique était ouvertement prévue depuis la publication, en juillet 1890, du testament par lequel Léopold affirmait la volonté de transmettre à la Belgique ses droits souverains sur l'État du Congo; elle n'a été réalisée que par la loi votée le 10 septembre 1908. Les

(1) *Archives diplomatiques*, 1895, t. I^er^, p. 191.

Puissances garantes de la neutralité belge ne semblent avoir formulé aucune protestation contre la thèse soutenue, en 1895, dans l'exposé des motifs présenté par le gouvernement belge à l'appui du projet d'annexion déposé à cette époque. Si, de leur silence, il serait excessif de conclure à l'entière acceptation de toutes les propositions énoncées dans cet exposé des motifs, il ne saurait du moins faire doute que les Puissances aient considéré l'annexion comme légitime et comme n'entraînant aucune abrogation ni modification des traités concernant la neutralité belge ou congolaise. D'où il suit que, si nul État n'est tenu de défendre la neutralité, l'intégrité et l'inviolabilité du Congo belge, les grandes Puissances signataires des traités du 19 avril 1839 ont continué à garantir, malgré l'annexion survenue, la neutralité, l'intégrité et l'inviolabilité du territoire européen de la Belgique.

## VII

Le grand-duché de Luxembourg est devenu perpétuellement neutre, en 1867. Il avait fait partie de la Confédération germanique jusqu'à la disssolution de celle-ci ; la forteresse de Luxembourg avait été déclarée, par l'article 67 de l'acte final du Congrès de Vienne, forteresse de la Confédération germanique; par conventions conclues entre le roi de Prusse et le roi des Pays-Bas, grand-duc de Luxembourg, les 8 novembre 1816 et 17 novembre 1856, la Prusse avait obtenu droit de garnison commune d'abord, puis exclusive, à Luxembourg. Dès le 23 juin 1866, le baron de Tornaco, ministre d'État, président du gouvernement du grand-duché de Luxembourg, avait demandé au ministre de Prusse à la Haye comment, après la rupture du pacte fédéral, la Prusse considérait « la position de ses troupes dans la forteresse de Luxembourg, qui s'y trouvaient jusqu'à ce jour uniquement comme troupes fédérales » (1). La Prusse n'avait aucun désir d'abandonner la forteresse de Luxembourg, encore que cette forteresse

(1) Le baron de Tornaco au comte de Perponcher, 23 juin 1866, *Livre jaune français*, « Affaire du Luxembourg », 1867, p. 2.

eût cessé d'être fédérale par la faute de la Prusse elle-même. Le gouvernement des Pays-Bas appréhendait que la Prusse prétendît entraîner la Hollande « en quelque alliance intime dangereuse à accueillir, malaisée à repousser » (1). Il demanda à Paris « quelle serait l'attitude de la France si la Hollande, sans provocation aucune, se trouvait un jour menacée par l'Allemagne » (2). Le gouvernement français saisit l'occasion ainsi offerte pour affirmer qu'il considérait la dissolution de la Confédération germanique comme ayant fait du Limbourg une province purement et simplement hollandaise et du grand-duché de Luxembourg un État indépendant, libéré de la servitude d'une garnison prussienne.

Le but principal de la France était de voir « le grand-duché affranchi de toutes les servitudes fondées sur le système politique établi contre la France à une autre époque » (3). Le meilleur moyen de réaliser le but serait, sans doute, de réunir le grand-duché à la France, si cette réunion agréait au roi des Pays-Bas et à la population du Luxembourg. La négociation ainsi engagée en vue d'obtenir la cession du grand-duché à la France parut bientôt sur le point de réussir. Le 26 mars, le roi des Pays-Bas faisait connaître son consentement, dans une lettre adressée à l'empereur Napoléon, mais il prévenait, en même temps, de ses intentions, le ministre de Prusse à la Haye, et cette démarche, dictée par le souci de ménager la Prusse, déchaîna l'hostilité prussienne.

Le 1er avril 1867, une interpellation fut adressée à M. de Bismarck au Reichstag allemand par M. de Bennigsen, dans les termes suivants : « 1° Le gouvernement royal prussien a-t-il reçu des informations d'où il résulte que les bruits, de jour en jour persistants, relatifs à des négociations entre la France et les Pays-Bas, au sujet de la cession du grand-duché de Luxembourg, sont fondés; 2° Le gouvernement royal de Prusse est-il en mesure de donner au Reichstag, au sein duquel tous les partis sont unanimes pour l'appuyer de la façon la plus rigoureuse, du moment qu'il s'agit de repousser une tentative quelconque d'arracher une vieille terre allemande à la patrie commune, l'assurance qu'il est résolu, de

(1) De La Gorce, *Histoire du Second Empire*, t. V, p. 159.
(2) *Ibid.*, p. 160.
(3) Le marquis de Moustier au ministre de France à la Haye, le 28 février 1867, *Livre jaune*, « Affaire du Luxembourg », p. 9-12.

concert avec ses confédérés, de maintenir, quoi qu'il advienne, le lien qui rattache le grand-duché de Luxembourg au reste de l'Allemagne, et notamment le droit de garnison de la Prusse dans la forteresse de Luxembourg. »

L'interpellation, revêtue de soixante-dix signatures, était une manifestation d'opposition très nette non seulement à l'annexion du Luxembourg à la France, mais encore au retrait de la garnison prussienne qui demeurait dans la forteresse de Luxembourg.

M. de Bismarck, dans sa réponse à l'interpellation, évita de s'engager. Il indiqua les motifs pour lesquels le grand-duché de Luxembourg n'était pas devenu membre de la Confédération de l'Allemagne du Nord, affirma le souci de ménager les susceptibilités françaises et déclara que le gouvernement prussien, avant d'exprimer son avis sur le projet de cession du Luxembourg à la France, « s'assurerait d'abord, en tout cas, de la manière dont elle serait envisagée par ses confédérés allemands, par les cosignataires des traités de 1839, enfin, par l'opinion publique... (1). »

(1) « Au moment et par suite de la dissolution de la Confédération germanique, dit-il, chacun des États qui en faisaient partie a recouvré sa pleine souveraineté telle qu'il la possédait avant l'établissement de la Confédération et avant les restrictions résultant des engagements librement contractés dans le pacte fédéral. Après la dissolution de la Confédération, le grand-duché de Luxembourg et son grand-duc jouiront donc de la même souveraineté de caractère européen que le royaume des Pays-Bas et son roi. La grande majorité des ci-devant confédérés, à l'exemple de la Prusse, profitèrent de leur liberté pour conclure immédiatement, sur une base nationale, une Confédération nouvelle, dans le but de s'appuyer mutuellement et de cultiver les intérêts nationaux. Le grand-duché de Luxembourg n'a pas trouvé conforme à ses intérêts d'entrer dans la même voie. Par les organes dont nous disposons dans le grand-duché et à sa frontière, nous avions appris qu'une répugnance décidée à entrer dans la Confédération de l'Allemagne du Nord régnait dans toutes les classes de la population. Dans les hautes et principalement dans les plus hautes, elle découlait d'une malveillance manifeste contre la Prusse et ses succès; dans les classes inférieures, de la répugnance à supporter les charges qu'impose nécessairement une défense sérieuse du pays.

« Les dispositions du gouvernement luxembourgeois nous ont été révélées par une dépêche qui nous a été adressée au mois d'octobre et dans laquelle il cherchait à nous démontrer que nous n'avions plus le droit de tenir garnison à Luxembourg. Le gouvernement royal et ses confédérés durent se demander s'il convenait, dans ces circonstances, d'exercer une pression ayant pour but de faire rentrer le grand-duché, qui appartient déjà au *Zollverein*, dans la Confédération de l'Allemagne du Nord. Après mûr examen, ils se sont prononcés pour la négative. Ils devaient nécessairement envisager comme un avantage douteux de posséder, au sein d'une Confédération aussi intime, un membre comme le grand-duc de Luxembourg dont, en sa qualité de roi des Pays-Bas, le centre de gravité et les intérêts se trouvent hors de la Confédération et peut-être même parfois en contradiction avec ceux de la Confédéra-

Le marquis de Moustier, ministre des Affaires étrangères de France, ne manqua pas de tirer les conséquences des déclarations faites par M. de Bismarck. Le 8 avril 1867, dans une communication au Sénat et au Corps législatif, il retourna, en quelque sorte, contre la Prusse, l'appel fait par celle-ci aux Puissances signataires des traités de 1839. « Fidèles aux principes qui ont constamment dirigé notre politique, dit-il, nous n'avons jamais compris la possibilité de cette acquisition de territoire que sous trois conditions : le consentement libre du grand-duc de Luxembourg, l'examen loyal des intérêts des grandes Puissances, le vœu des populations manifesté par le suffrage universel. Nous sommes donc disposés à examiner, de concert avec les autres cabinets de l'Europe, les clauses du traité de 1839 (1). »

Effrayé de l'opposition allemande, le grand-duc de Luxembourg se refusait à signer le traité qui eût consacré la cession. Il ne restait donc qu'une question à régler : l'évacuation de la forteresse de Luxembourg par les troupes prussiennes. M. de Bismarck avait fourni, dans sa réponse à l'interpellation Benningsen, tous les arguments qui devaient dicter l'évacuation; il avait reconnu, en effet, que, l'ancienne Confédération germanique s'étant dissoute, chacun de ses membres avait recouvré sa pleine souveraineté, que le grand-duché de Luxembourg, libéré des liens fédéraux, n'avait pas jugé à propos d'en contracter de nouveaux et n'était pas entré dans la Confédération nouvelle de l'Allemagne du Nord; la conclusion, dès lors, s'imposait : la forteresse de Luxembourg n'était plus forteresse fédérale et les troupes prussiennes, qui n'avaient été autorisées à y tenir garnison que parce qu'elle l'était, n'avaient plus titre à y rester.

M. de Moustier s'en remit aux Puissances signataires des traités de 1839 du soin de faire comprendre à la Prusse que l'évacuation de la forteresse du Luxembourg par les troupes prussiennes était la condition essentielle de la renonciation de la France à poursuivre l'acquisition d'un territoire dont la cession avait été

tion. L'expérience que nous avions acquise sous ce rapport dans l'ancienne Confédération était assez instructive pour nous dissuader de faire revivre un pareil état de choses dans l'institution nouvelle... » (*Livre jaune français*, « Affaire du Luxembourg », 1867, p. 19-22.)

(1) *Livre jaune français*, « Affaire du Luxembourg », p. 32.

consentie, en principe, par son légitime souverain et répondait aux vœux des populations (1).

L'Angleterre et l'Autriche s'étaient, dès le début, montrées favorables à la France ; la Russie ne tarda pas à joindre ses efforts aux leurs. Le 26 avril, l'ambassadeur de France à Saint-Pétersbourg télégraphiait à M. de Moustier : « Le prince Gortchakoff vient de recevoir le consentement de la Prusse à l'ouverture d'une négociation collective, à Londres, sur la base de la neutralisation du grand-duché de Luxembourg, placé dorénavant sous la garantie de l'Europe. Selon le vice-chancelier, cette combinaison entraînera l'évacuation de la forteresse devenue ainsi inutile (2). »

M. de Bismarck, toutefois, entendait « ne paraître à Londres que libre de tout engagement » (3), et il posait ses conditions. « L'évacuation, d'après lui, ne devait être que la conséquence et non la base des délibérations ; il réclamait, pour assurer la neutralisation du grand-duché, la garantie formelle et individuelle des Puissances ; il réclamait aussi le démantèlement, pour bien montrer, disait-il, que la forteresse ne saurait plus désormais devenir un sujet de convoitise et de dissentiment entre la France et la Prusse (4). » Il tenait d'autant plus à la garantie qu'il savait les répugnances de l'Angleterre à contracter un engagement qui l'obligeât éventuellement à prendre les armes pour la défense du Luxembourg ; peut-être espérait-il, par là, déterminer l'échec de la conférence. La difficulté fut tournée par un expédient. La Russie suggéra la formule qui réussit à « concilier les scrupules de lord Stanley avec les exigences du comte de Bismarck. La garantie ne s'exercerait pas individuellement et séparément, mais collectivement, ce qui laissait la porte ouverte aux interprétations » (5).

La conférence se réunit à Londres le 7 mai 1867. Le traité fut signé le 11 mai et ratifié, le 31 mai, par le roi des Pays-Bas, grand-duc de Luxembourg, les six grandes Puissances de l'Europe et la Belgique.

Aux termes de l'article 2, « le grand-duché de Luxembourg, dans

(1) Le marquis de Moustier aux agents diplomatiques de l'empereur, 15 et 17 avril 1867, *Livre jaune français*, p. 36-39.
(2) *Ibid.*, p. 46.
(3) Rothan, *l'Affaire du Luxembourg*, p. 373.
(4) *Ibid.*
(5) *Ibid.*, p. 377.

les limites déterminées par l'acte annexé aux traités du 19 avril 1839 sous la garantie des cours de France, d'Autriche, de la Grande-Bretagne, de Prusse et de Russie, formera désormais un État perpétuellement neutre.

« Il sera tenu d'observer cette même neutralité envers tous les autres États. Les Hautes Puissances contractantes s'engagent à respecter le principe de neutralité stipulé par le présent article. Ce principe est et demeure placé sous la sanction de la garantie collective des Puissances signataires du présent traité, à l'exception de la Belgique, qui est elle-même un État neutre. »

Aux termes de l'article 3, « le grand-duché de Luxembourg étant neutralisé, aux termes de l'article précédent, le maintien ou l'établissement de places fortes sur son territoire devient sans nécessité comme sans objet. En conséquence, il est convenu d'un commun accord que la ville de Luxembourg, considérée par le passé, sous le rapport militaire, comme forteresse fédérale, cessera d'être une ville fortifiée. S. M. le roi grand-duc se réserve d'entretenir dans cette ville le nombre de troupes nécessaire pour y veiller au maintien du bon ordre ».

Les articles 4 et 5 stipulaient l'évacuation du Luxembourg par les troupes prussiennes, le démantèlement de la forteresse, l'interdiction de rétablir des fortifications et des établissements militaires.

La formule de l'article 1er, instituant la neutralité perpétuelle du grand-duché, était identique à celle qui, dans le traité conclu le 19 avril 1839 entre les cinq grandes Puissances et les Pays-Bas, avait déterminé la neutralité belge. Elle avait pour objet de promettre et d'imposer la paix perpétuelle au Luxembourg. Mais, tandis que la Belgique avait conservé le droit de pourvoir à sa défense, l'article 2 enlevait au Luxembourg la faculté de le faire. La rédaction défectueuse de l'article 2 semblait présenter l'interdiction pour le grand-duché de conserver ou d'établir des places fortes sur son territoire comme une conséquence logique, naturelle, sinon nécessaire, de la neutralisation perpétuelle. La Belgique crut devoir prendre ses précautions contre l'argument qui eût pu en être tiré pour lui contester le droit de maintenir et développer ses moyens de défense. Pour prévenir toute équivoque, les plénipotentiaires apposèrent leurs paraphes à une déclaration pro-

posée par M. van de Weyer dans les termes suivants : « Il est bien entendu que l'article 3 ne porte point atteinte au droit des autres Puissances neutres de conserver, et, au besoin, d'améliorer leurs places fortes et autres moyens de défense (1). »

Le baron de Tornaco, plénipotentiaire du Luxembourg, exprima, sur l'article 2, « le désir d'y introduire un paragraphe pour sauvegarder les droits commerciaux du grand-duché et sa faculté de conclure avec un État voisin une union douanière » (2). Il ne fut pas fait droit à cette demande parce qu'une stipulation expresse fut jugée inutile. Des explications échangées, il résulte que le droit du Luxembourg de continuer à faire partie du *Zollverein* allemand n'était pas contesté, que son droit d'en sortir, le cas échéant, ne devrait pas l'être davantage et qu'il en serait, sans doute, de même de son droit d'entrer dans une autre union douanière (3).

Le sens et la portée des obligations attachées à la garantie collective de la neutralité du Luxembourg ont été discutés.

Lord Stanley — depuis lord Derby, — hostile à la garantie individuelle, n'avait accepté la garantie collective que pour éluder, par un détour contestable, l'obligation pour la Grande-Bretagne de prendre les armes pour la défense de la neutralité luxembourgeoise. Il soutint cette thèse, au Parlement britannique, le 14 juin 1867 :

« L'article 1er du traité du 19 avril 1839, dit-il, donne, en termes clairs, une garantie de la possession du Luxembourg par la Hollande. Tout ce que nous avons fait a été d'étendre la garantie, que nous avons donnée auparavant, à la neutralisation aussi bien qu'à la possession du territoire. De plus, la garantie maintenant donnée est seulement collective. C'est une distinction importante.

(1) *Livre jaune*, « Affaire du Luxembourg », p. 78-80.
(2) *Ibid.*, p. 71.
(3) « M. l'ambassadeur de Prusse, porte le protocole n° 2, croit que la question soulevée par M. le baron de Tornaco est étrangère au sujet des délibérations de la conférence. Il est d'avis que l'article dont il s'agit ne porte aucune atteinte ni au traité d'union douanière qui existe déjà, ni en général aux droits commerciaux du grand duché. MM. les plénipotentiaires de l'Autriche, de la France et de la Russie sont également d'avis que la neutralité dont parle le projet de traité est une neutralité essentiellement militaire, et qu'il n'y a rien dans les dispositions de l'article 2 qui s'oppose à la faculté du grand-duché de conclure un traité de commerce avec un État voisin.

« Là-dessus, M. le baron de Tornaco se déclare prêt à retirer l'amendement qu'il a proposé, considérant les opinions émises comme donnant à l'article 2 une interprétation satisfaisante et cet article est adopté. » (*Ibid.*, p. 71-72.)

Cela signifie que, au cas d'une violation de neutralité, toutes les Puissances qui ont signé le traité peuvent être appelées à fournir leur action collective. Aucune de ces Puissances ne peut être mise en demeure d'agir seule ou séparément. C'est un cas, pour ainsi dire, de responsabilité limitée. Nous sommes tenus en honneur — vous ne pouvez mettre ici une interprétation légale — de veiller de concert avec les autres Puissances à ce que ces arrangements soient maintenus. Mais si les autres Puissances se joignent à nous, il est certain qu'il n'y aura pas de violation de neutralité. Si ces Puissances, qui sont exactement dans la même situation que nous, refusent de se joindre à nous, nous ne sommes pas tenus seuls de suppléer à la défection des autres. Une telle garantie a évidemment plutôt le caractère d'une sanction morale pour les arrangements qu'elle couvre que celui d'une obligation éventuelle de faire la guerre. Elle nous donnerait, sans doute, le droit de faire la guerre, mais elle ne nous en imposerait pas nécessairement l'obligation (1). »

Dans un avis du 6 janvier 1871, le Conseil d'État du grand-duché de Luxembourg protesta contre une interprétation qui permettait à la défection d'un seul garant d'annihiler la garantie collective.

La garantie collective, disait-il, exclut sans doute l'obligation d'une intervention isolée, mais le grand-duché a droit à une intervention commune : « Elle lui suffit, car elle sera efficace; le but de la garantie sera atteint.

« Et en effet, les Puissances signataires dont le secours serait réclamé se réuniraient, puisqu'elles ne sauraient répudier leur obligation collective sérieuse, et se refuser à sa loyale exécution. Elles décréteraient leur action collective, pour maintenir les droits du grand-duché, la justice de sa cause étant présupposée. Pourraient-elles être arrêtées dans leurs résolutions, parce qu'elles ne seraient pas unanimes, et parce que l'une des Puissances signataires aurait précisément violé le contrat?

« Mais la collectivité exigée pour des décisions communes n'est pas détruite par l'absence d'une voix, et elle se constitue sans qu'il y ait unanimité. Et si, d'autre part, les Puissances pouvaient se

(1) Voir Emmanuel Descamps, *l'État neutre à titre permanent*, p. 170, note 1 (texte anglais) et Funck-Brentano et Sorel, *Précis du droit des gens*, p. 507, note I (traduction française).

déclarer dégagées ou impuissantes, parce que l'un des cocontractants aurait contrevenu à son premier devoir de respecter la neutralité, elles annuleraient l'obligation de garantie elle-même; car il est bien évident que la neutralité n'a jamais été supposée en danger que de la part d'une des Puissances signataires. Enfin, si la collectivité devait avoir ce sens que chacun des garants pourrait se délier individuellement, et qu'il délierait par là même ses cogarants, le traité ne serait qu'une œuvre déloyale et stérile; les hautes Puissances ne l'ont assurément pas voulu, et il est impossible d'arrêter la pensée à de telles suppositions.

« La signification des expressions « garantie ou sanction collec- « tive » se dégage donc de toute obscurité; l'obligation s'exécute par une intervention collective contre quiconque porterait atteinte au contrat... (1). »

« Ces arguments, disent MM. Fünck-Brentano et Sorel, sont péremptoires. La garantie collective n'a et ne peut avoir qu'une conséquence, c'est que les États garants sont tenus de se réunir en conférence lorsque la neutralité est menacée ou violée, ils avisent en commun aux moyens de la défendre; comme cette conférence est seule apte à juger les obligations des Puissances garantes, elle est aussi seule capable de juger si l'État garanti a manqué aux devoirs que lui impose la neutralité. Lors donc que l'État neutre est menacé ou que sa neutralité est violée, il a le droit d'en appeler à la conférence; et lorsqu'un État étranger ou l'un des États garants croit avoir à se plaindre de l'État neutralisé, il doit également s'adresser à la conférence. Cette interprétation du traité de Londres est rigoureusement déduite du principe de la réciprocité des obligations sans lequel il n'y aurait point de droit des gens (2). »

Le gouvernement britannique s'est tenu néanmoins, au début de la guerre de 1914, à l'interprétation donnée, en 1867, par lord Stanley. « Me parlant ensuite de la neutralité de la Belgique et de celle du Luxembourg, écrivait le 2 août 1914 M. Paul Cambon, ambassadeur de France à Londres, au ministre des Affaires étrangères de France, le principal secrétaire d'État m'a rappelé que la convention de 1867 relative au grand-duché différait du traité

(1) Fünck-Brentano et Sorel, *Précis du droit des gens*, p. 508-509.
(2) *Ibid.*, p. 357.

relatif à la Belgique en ce sens que l'Angleterre était tenue de faire respecter cette dernière convention sans le concours des autres Puissances garantes, tandis que, pour le Luxembourg, toutes les Puissances garantes devaient agir de concert (1). »

## VIII

Pour atteindre le but élevé qu'elle se proposait en instituant la neutralité perpétuelle de certains États — maintien de la paix générale, sauvegarde des intérêts communs en même temps que des droits d'États faibles et pacifiques — la politique semblait avoir abdiqué — partiellement — devant le droit international. Mais la politique se résigne malaisément aux abdications les plus justes. Les renonciations les plus sages et les plus sincères la mettent à peine en garde contre les mauvais repentirs et les nouveaux sursauts de l'esprit d'usurpation et de domination. Les grandes Puissances, en instituant des États perpétuellement neutres, s'étaient interdit toutes convoitises sur ces États, soit pour les absorber, soit pour s'étendre ou guerroyer à leurs dépens. En s'interdisant ces convoitises à elles-mêmes, elles trouvaient l'avantage de les interdire en même temps à leurs rivales; c'était là le gain qui parfois les décidait à surmonter leurs répugnances, à réfréner leurs ambitions. Parfois aussi l'intérêt pressant de détourner un péril immédiat les déterminait à promettre, vis-à-vis d'un État faible, une correction et une justice perpétuelles. Mais, le péril dissipé, le remous des passions mauvaises menaçait d'emporter la fragile barrière qu'opposaient à l'esprit de conquête les traités de neutralité perpétuelle.

La France, sous la sage impulsion du roi Louis-Philippe, avait fait œuvre de sagesse et de justice, en s'abstenant de chercher dans la révolution belge une occasion d'accroître son territoire et sa

(1) *Livre jaune*, 1914, « la Guerre européenne », t. Ier, p. 144; conf. *Livre bleu*, Miscellaneous no 6, 1914, « Correspondence respecting the european Crisis, sir Edward Grey to sir F. Bertie. August 2, 1914 » : « ... M. Cambon asked me about the violation of Luxembourg. I told him the doctrine on that point laid down by lord Derby and lord Clarendon in 1867. » (p. 74.)

puissance. Mais ni les partis ni le gouvernement ne furent toujours fidèles à l'esprit de sagesse. Ils cédèrent à deux reprises, dans des conditions très différentes, à la tentation de méconnaître les traités de 1839 et de porter atteinte à la neutralité perpétuelle et à l'indépendance de la Belgique. Fort heureusement, les circonstances ne leur permirent pas d'aller au delà d'une tentative ridicule et de velléités inefficaces autant que blâmables et funestes.

Les libéraux républicains et les bonapartistes français étaient restés, en grand nombre, attachés au principe révolutionnaire des frontières naturelles. En 1848, les républicains arrivés au pouvoir par la révolution de Février, eurent, en général, le sentiment du péril auquel ils s'exposeraient, s'ils reprenaient ouvertement et violemment la tradition révolutionnaire. Ils accordèrent tant bien que mal les principes avec la prudence. Le gouvernement provisoire déclara nuls en droit les traités abhorrés de 1815, mais annonça qu'il les respecterait en fait. Quelques-uns toutefois, Ledru-Rollin, membre du gouvernement provisoire, Caussidière, préfet de police, Delescluze, commissaire général du département du Nord, ne craignirent pas de se compromettre en encourageant une expédition armée, organisée par des Belges et des Français, en vue de porter la révolution en Belgique et de préparer l'annexion de la Belgique à la France. Le gouvernement belge, prévenu, prit ses dispositions et l'expédition révolutionnaire échoua misérablement. Le 29 mars 1848, une bande, embarquée la veille à Paris dans un train requis à cet effet, arrivait à cinq heures du matin à la gare de Valenciennes qui était une gare de rebroussement. Un ingénieur belge, M. Gobert, qui s'était chargé de déjouer le complot, attendait le convoi avec deux machines. Tandis que les locomotives françaises étaient détachées de l'avant du train, il accrochait ses deux machines à l'arrière et conduisait le train à la station belge de Quiévrain où gendarmes et soldats belges s'emparèrent sans peine des conspirateurs (1). Les Français furent renvoyés en France; les Belges, dirigés sur leur domicile; quelques meneurs seulement furent arrêtés (2). » Le 29 mars, une seconde bande pénétra sur le territoire belge, près du hameau dit hameau de Ris-

(1) Voir le rapport de l'ingénieur belge Gobert, Hymans, *Frère Orban*, t. II, p. 3 et suiv.

(2) De La Gorce, *Histoire de la seconde République française*, t. Ier, p. 183.

quons-Tout et fut promptement dispersée par les forces belges qui l'attendaient. L'incident n'eut pas les conséquences qu'on aurait pu craindre. M. de Lamartine, ministre des Relations extérieures, affirma qu'il était demeuré étranger au complot. « L'Europe n'hésita pas à le croire et se refusa à établir le compte des responsabilités... L'expédition fut appelée, en mémoire du lieu où elle avorta, l'expédition de Risquons-Tout; ce nom, ridicule comme l'entreprise elle-même, est celui qui lui restera (1). »

Les fautes du gouvernement impérial, en 1866, eurent une tout autre gravité et de tout autres conséquences. L'empereur Napoléon III, généreux, ambitieux et chimérique, se perdit vainement à la recherche d'une conciliation impossible entre des visées contradictoires : accroissement du territoire de la France, triomphe du principe des nationalités. Il favorisa la formation de l'Italie et le développement de la puissance prussienne en Allemagne; il prétendit assurer à la France des compensations à la croissance de ses voisins. M. de Bismarck, au temps où il avait besoin de la complicité de la France pour le succès de ses desseins en Allemagne, chercha à diriger les convoitises de Napoléon III vers la Belgique (2). L'empereur hésita; il s'abstint d'abord; il céda ensuite à la tentation, quand son concours était devenu inutile à la Prusse. Après avoir vainement demandé à M. de Bismarck la cession de territoires allemands, il lui fit proposer une alliance offensive et défensive en vue de la conquête éventuelle de la Belgique par la France. Sur les instructions en date du 16 août, reçues de M. Rouher, M. Benedetti rédigea et remit au ministre prussien un projet de traité en cinq articles : « Art. 1er. — S. M. l'empereur des Français admet et reconnaît les acquisitions que la Prusse a faites à la suite de la dernière guerre; Art. 2. — S. M. le roi de Prusse promet de faciliter à la France l'acquisition du Luxembourg; Art. 3. — S. M. l'empereur des Français ne s'opposera pas à une union fédérale de la Confédération du Nord avec les États du Midi de l'Allemagne, à l'exception de l'Autriche, laquelle union serait basée sur un Parlement commun, tout en respectant dans une juste mesure la souveraineté desdits États; Art. 4. — De son côté,

(1) De La Gorce, *Histoire de la seconde République française*, t. Ier, p. 187.
(2) Voir Matter, *Bismarck et son temps*, t. II, p. 535; de La Gorce, *Histoire du Second Empire*, t. V, p. 65.

le roi de Prusse, au cas où S. M. l'empereur des Français serait amené par les circonstances à faire entrer ses troupes en Belgique, ou à la conquérir, accordera le concours de ses armes à la France; ART. 5. — Pour assurer l'entière exécution des dispositions qui précèdent, S. M. le roi de Prusse et S. M. l'empereur des Français contractent par le présent traité une alliance offensive et défensive (1). »

Le projet de porter éventuellement atteinte à la neutralité et à l'indépendance de la Belgique était une triple faute : faute morale, faute juridique, faute politique. « M. Benedetti ne devait plus revoir son papier qui devait être seulement soumis, au fur et à mesure des besoins prussiens « aux ambassadeurs et ministres d'Autriche, d'Angleterre, de Russie, de Bade, de Bavière, de Belgique, de Hesse, d'Italie, de Saxe, de Turquie et de Würtemberg (2) ». M. de Bismarck rompit les négociations en exprimant la crainte que Napoléon III « ne voulût se servir de ces projets pour élever des ombrages entre la Prusse et l'Angleterre » (3). Ce fut M. de Bismarck qui s'en servit pour élever des ombrages entre l'Angleterre et la France. Le 25 juillet 1870, au début de la guerre franco-allemande, « il fit publier par le *Times* le texte du projet de traité qu'il avait discuté avec M. Benedetti au mois d'août 1866 et qui avait pour objet l'annexion du Luxembourg et de la Belgique (4) ». Cette publication contribua à détourner de la France les sympathies britanniques et à faire souhaiter en Angleterre la victoire de la Prusse.

Cependant, dès le début de la crise de 1870, le gouvernement impérial, dégagé des velléités malsaines qui s'étaient traduites dans le misérable projet de 1866, avait nettement affirmé la volonté de respecter ses obligations. Napoléon III écrivit au roi des Belges pour lui « déclarer formellement que son intention, d'accord avec ses devoirs internationaux, était de respecter la neutralité de la Belgique ». Le 15 juillet, le duc de Gramont, ministre

(1) Voir MATTER, *Bismarck et son temps*, t. II, p. 538; Albert SOREL, *Histoire diplomatique de la guerre franco-allemande*, t. Ier, p. 26-27.

(2) MATTER, *ibid.*, t. II, p. 539. « M. de Bismarck, conclut M. Matter, avait entre les mains mieux que l'adhésion de la France, il avait son déshonneur. »

(3) Albert SOREL, *Histoire diplomatique de la guerre franco-allemande*, t. Ier, p. 27.

(4) *Ibid.*, p. 221-222.

des Affaires étrangères, donnait à la Grande-Bretagne l'assurance « que le respect absolu de la neutralité belge serait, aux yeux du gouvernement français, un principe fondamental si la France faisait la guerre, que la France respecterait la neutralité belge en toute circonstance quand même ». Le 16 juillet toutefois, le duc de Gramont, dans une communication au baron Beyens, ministre de Belgique, indiquait une réserve; le gouvernement de l'empereur était résolu à respecter la neutralité du territoire belge sous la condition que cette neutralité serait respectée par la Prusse et les alliés de la Prusse. Le 22 juillet, M. de Bismarck faisait une déclaration identique : la Confédération du Nord et ses alliés respecteraient la neutralité de la Belgique, « bien entendu qu'elle serait respectée par l'autre partie belligérante » (1).

L'Angleterre, fermement résolue à assurer le respect de la neutralité belge, releva les réserves formulées des deux parts et en prit motif pour proposer à chacune des parties belligérantes de coopérer avec elle pour la défense de cette neutralité, au cas où celle-ci viendrait à être violée par l'autre belligérant. Ses ouvertures ayant été acceptées de part et d'autre, elle conclut, les 9 et 11 août, avec la Prusse et la France, deux traités identiques qui précisaient les conditions de sa coopération éventuelle (2). « S. M. la reine du Royaume-Uni de la Grande-Bretagne et d'Irlande, disait le préambule du traité du 11 août, et S. M. l'empereur des Français, désirant, dans le moment actuel, consigner dans un acte solennel leur détermination bien arrêtée de maintenir l'indépendance et la neutralité de la Belgique, telles qu'elles sont établies par l'article 7 du traité signé à Londres, le 19 avril 1839, entre la Belgique et les Pays-Bas, lequel article a été déclaré par le traité quintuple de 1839 avoir la même force et la même valeur que s'il était textuellement inséré dans ledit quintuple traité, Leurs dites Majestés ont résolu de conclure entre elles un traité séparé, qui, sans infirmer et sans affaiblir les conditions du quintuple traité sus-mentionné, serait un acte subsidiaire et accessoire à l'autre ». Aux termes des articles 1 et 2, les deux Puissances devaient, le cas échéant, se concerter pour les mesures d'une coopération limitée à la défense de la Belgique, la Grande-Bretagne ne s'engageant pas à prendre

(1) Ed. Descamps, *la Neutralité de la Belgique*, p. 289 et suiv.
(2) *Archives diplomatiques*, 1871-1872, t. I^er^, p. 331 et 344.

part aux opérations de guerre « en dehors des limites de la Belgique telles qu'elles sont établies par le traité du 19 avril 1839 entre la Belgique et les Pays-Bas ». L'article 3 était ainsi formulé : « Ce traité sera obligatoire pour les Hautes Puissances contractantes pendant la durée de la guerre actuelle entre la France et la Confédération de l'Allemagne du Nord et ses alliés, et pendant douze ans après la ratification du traité de paix conclu entre les belligérants, et, à l'expiration de ce temps, l'indépendance et la neutralité de la Belgique continueront, en ce qui regarde les Hautes Puissances contractantes, à reposer, comme jusqu'ici, sur l'article 1er du quintuple traité du 19 avril 1839 » qui les a placées sous la garantie des cinq grandes Puissances.

En 1914, lorsque la guerre parut imminente, le 31 juillet, le gouvernement britannique fit demander à la France et à l'Allemagne si elles étaient « prêtes à s'engager à respecter la neutralité de la Belgique aussi longtemps qu'une autre Puissance ne la violerait pas » (1). Le jour même, le gouvernement français répondit « qu'il était résolu à respecter la neutralité de la Belgique et que ce serait seulement dans l'éventualité de la violation de cette neutralité par quelque autre Puissance que la France pourrait se trouver dans la nécessité d'agir autrement pour assurer la défense de sa propre sécurité » (2); le secrétaire d'État pour les Affaires étrangères d'Allemagne fit, ce même jour, une réponse évasive; il devait consulter l'empereur et le chancelier; il jugeait qu'une réponse quelconque risquerait de révéler, dans une certaine mesure, le plan de campagne de l'Allemagne, au cas où la guerre surgirait; il considérait comme douteux qu'il pût donner aucune réponse (3). Cependant, le 2 août, le ministre d'Allemagne en Belgique faisait, à Bruxelles, des déclarations rassurantes quant aux intentions allemandes à l'égard des Belges. « Peut-être, disait-il, que le toit de vos voisins brûlera, mais votre maison sera sauvée (4). » Le soir même, le même ministre mettait le gouverne-

(1) Sir Edward Grey to sir F. Bertie and sir E. Goschen, *Livre bleu*, Miscellaneous n° 6 (1914), « Correspondence respecting the European crisis », p. 61.

(2) Sir F. Bertie to sir Edward Grey, Paris, July 31, 1914, *ibid.*, p. 66.

(3) Sir E. Goschen to sir Edward Grey, Berlin, July 31, 1914, *ibid.*, p. 65.

(4) Louis Renault, *les Premières Violations du droit des gens par l'Allemagne*, p. 26.

ment belge en demeure de laisser passer les armées allemandes par la Belgique sous le prétexte que « le gouvernement allemand avait reçu des nouvelles sûres d'après lesquelles les troupes françaises auraient l'intention de marcher sur la Meuse par Givet et Namur » (1). Le 3 août, le gouvernement belge répondait que les intentions attribuées à la France par l'Allemagne étaient en contradiction avec les assurances formelles données le 1er août par le gouvernement français et que la Belgique, fidèle à ses devoirs internationaux, s'opposerait à toute violation de sa neutralité par quelque Puissance que ce fût (2). Le 4 août, sir Edward Grey invita sir E. Goschen à renouveler, auprès du gouvernement allemand, la demande restée sans réponse au sujet des intentions de l'Allemagne à l'égard de la Belgique. Si une réponse satisfaisante n'était pas donnée avant minuit, sir E. Goschen devait demander ses passeports et « dire que le gouvernement de Sa Majesté se sentait obligé de recourir à tous les moyens en son pouvoir pour défendre la neutralité belge et l'observation d'un traité auquel l'Allemagne était partie aussi bien que l'Angleterre ». Sir Goschen eut des entretiens dramatiques avec M. de Jagow et M. de Bethmann-Hollweg. Le chancelier lui dit que la « démarche du gouvernement de Sa Majesté était terrible; pour un mot — « neutralité », un mot qui en temps de guerre avait été si souvent dédaigné, — tout juste pour un chiffon de papier, la Grande-Bretagne allait faire la guerre à une nation parente qui ne désirait rien mieux que d'être son amie ». C'était inconcevable; « c'était comme frapper par derrière un homme, tandis que celui-ci combattait pour sa vie contre deux agresseurs. Il tenait la Grande-Bretagne pour responsable de tous les terribles événements qui pourraient se produire ». L'ambassadeur britannique protesta énergiquement contre cette allégation et déclara que, de même que le chancelier et M. de Jagow « désiraient qu'il comprît que, pour des raisons stratégiques, c'était une question de vie ou de mort pour l'Allemagne d'avancer à travers la Belgique et de violer la neutralité de celle-ci, de même il désirait que le chancelier comprît que c'était, pour ainsi dire, une question de vie ou de mort pour l'honneur de la Grande-Bretagne

(1) Louis Renault, *les Premières Violations du droit des gens par l'Allemagne*, p. 26-27.
(2) *Ibid.*, p. 35.

que de tenir son engagement solennel de faire tout le possible pour défendre la neutralité de la Belgique si elle était attaquée » (1).

Le 4 août, au Reichstag, le chancelier expliquait les motifs de la violation de la neutralité du Luxembourg, opérée dans la nuit du 1er au 2 août, et de la violation de la neutralité de la Belgique : « Messieurs, disait-il, nous sommes dans la nécessité de nous défendre, et nécessité ne connaît pas de loi. Nos troupes ont occupé le Luxembourg, peut-être déjà foulé le territoire belge. Cela est contraire aux prescriptions du droit international. Le gouvernement français, il est vrai, a déclaré à Bruxelles qu'il respecterait la neutralité de la Belgique aussi longtemps que l'adversaire la respecterait. Mais nous savions que la France était prête à l'attaquer. La France pouvait attendre, mais nous ne le pouvions pas. Une attaque française, sur nos flancs, sur le Rhin inférieur, aurait pu nous être fatale. Ainsi, nous étions forcés de passer outre aux protestations justifiées du gouvernement luxembourgeois et du gouvernement belge. L'illégalité, — je parle ouvertement, — l'illégalité que nous commettons ainsi, nous chercherons à la réparer, dès que notre but militaire aura été atteint. Quand on est aussi menacé que nous, et qu'on combat pour un bien suprême, on s'arrange comme on peut (2). »

L'Institut américain de Droit international, dans sa *Déclaration des droits et devoirs des nations*, du 6 janvier 1916, a condamné implicitement mais très nettement l'excuse de la nécessité invoquée par M. de Bethmann-Holweg. « Toute nation, porte en effet l'article 1er de la *Déclaration des droits et devoirs des nations*, a le droit d'exister, de protéger et de conserver son existence, mais ce droit n'implique pas le pouvoir et ne justifie pas le fait, par un État, de commettre, pour se protéger ou conserver son existence, des actes injustes contre d'innocents États qui ne font aucun mal (3). »

(1) *Livre bleu*, Miscellaneous n° 8, 1914, « Despatch, from His Majesty, ambassador at Berlin, respecting the rupture of diplomatic relations with the German Government », p. 3.

(2) Louis Renault, *les Premières Violations du droit des gens par l'Allemagne*, p. 43.

(3) Institut américain de droit international, *Sa Déclaration des droits et devoirs des nations*, p. 91. Voir également le très intéressant commentaire officiel de la *Déclaration des droits et devoirs des nations, ibid.*, p. 92-93, et les observations du président, M. James Brown Scott, à l'introduction de la *Déclaration des droits et devoirs des nations, ibid.*, p. 50 et suiv.

## CHAPITRE VII

### LES PROTECTORATS

### I

A diverses époques et sous l'empire de circonstances très différentes, des États faibles ont recherché ou subi la protection d'États plus puissants. Voulue ou imposée, demandée, acceptée ou soufferte, la protection a souvent offert des avantages aux États protégés ; elle a plus souvent, sans doute, servi les intérêts des États protecteurs. Ses formes et ses conditions ont varié. Toujours elle s'est traduite par une réciprocité d'obligations qui impliquaient quelque supériorité de l'État protecteur et quelque subordination de l'État protégé. La politique dictait les contrats ou traités de protection ; elle mettait ses desseins en formules juridiques ; elle se servait du droit pour atteindre et parfois pour dissimuler ses fins. Des protections anciennes, il ne subsiste actuellement que quelques vestiges, objets de curiosité du droit international où elles apparaissent comme des archaïsmes et des anachronismes. Les trois vallées d'Andorre, soumises par l'accord ou paréage de 1278 à l'égale suzeraineté des évêques d'Urgel et des comtes de Foix, vivent encore sous la protection de la France, héritière des comtes de Foix, et de l'évêque d'Urgel (1). La République de Saint-Marin, longtemps protégée par le Saint-Siège, est placée sous l'amitié protectrice exclusive du roi d'Italie (2). La faible importance de leur territoire et de leur population a préservé ces États minuscules des convoitises des puissants et leur a permis de sauvegarder leurs privilèges.

(1) Voir sur la condition des vallées d'Andorre, ENGELHARDT, *les Protectorats anciens et modernes*, p. 125-132 ; DESPAGNET, *Essai sur les protectorats*, p. 77-81.

(2) Voir ENGELHARDT, *ibid.*, p. 102-105 ; DESPAGNET, *ibid.*, p. 71-72.

Vers la fin du dix-neuvième siècle, le protectorat est devenu, pour de grandes Puissances en quête de développement colonial, un moyen d'étendre leur domination sur des États de territoire souvent considérable mais de puissance médiocre et de civilisation différente.

Un ancien ministre des Affaires étrangères de France, qui s'est fort occupé du protectorat de Madagascar, tout en déclarant le protectorat indéfinissable, en a donné, en quelque sorte, la définition politique.

« Le protectorat, écrivait-il en 1896, n'est qu'une restriction, une limitation, une modération que, dans son intérêt, la Puissance victorieuse s'impose à elle-même au moment de sa victoire, dans la mesure qui lui convient, alors qu'elle pourrait, en vertu du droit de la guerre, aller jusqu'au bout de sa conquête (1). »

Le protectorat est ainsi une forme adoucie du droit de conquête et l'adoucissement, résultant du bon plaisir du vainqueur, est évidemment dicté par l'intérêt de celui-ci. La conquête peut être plus ou moins brutale, la victoire plus ou moins décidée; en fait, certains protectorats ont été institués sans grandes violences; ceux-là mêmes ont été, sauf très rares exceptions, l'effet de la menace ou de la crainte de violences éventuelles et le prix de victoires escomptées.

Une Puissance, maîtresse de dicter ses conditions, peut avoir des motifs d'ordre divers pour préférer l'établissement de son protectorat à l'annexion de l'État qui se trouve à sa merci. Elle peut trouver intérêt à conserver et les cadres et l'écran de l'État protégé pour faciliter le gouvernement de populations de civilisation et de coutumes très différentes des siennes. Elle y peut trouver intérêt pour détourner ou du moins atténuer les susceptibilités et les jalousies que son emprise sur un pays jusqu'alors indépendant peut exciter chez les Puissances sujettes aux mêmes ambitions qu'elle-même.

Le gouvernement direct d'indigènes fort éloignés des idées et des mœurs répandues dans l'État protecteur ne laisserait pas de présenter, pour celui-ci, des difficultés et des périls. La première condition pour bien gouverner — ou pour ne pas gouverner trop

(1) Hanotaux, « le Traité de Tananarive », *Revue de Paris*, le 1er janvier 1896, p. 10.

mal — est de connaître les manières de penser et d'agir, les usages et les conditions morales et matérielles des habitants du pays. L'État qui prétend étendre sa domination en des régions lointaines pourrait très difficilement improviser, soit parmi ses nationaux, soit parmi les indigènes, les cadres d'administrateurs nécessaires. Ses nationaux manqueraient de compétence et les indigènes seraient le plus souvent suspects ou hostiles; suspects à leurs compatriotes, s'ils se ralliaient sincèrement au maître étranger; hostiles à celui-ci, s'ils se souciaient de conserver la confiance de leurs administrés. L'institution du protectorat permet à l'État protecteur d'utiliser, dans une très large mesure, les administrateurs indigènes qui, continuant à exercer au nom de l'État indigène les fonctions conférées par cet État, n'apparaissent point à la plupart comme les serviteurs de l'étranger, et peuvent, n'étant pas ou étant moins suspects, ne pas témoigner d'une hostilité inutile pour la conservation de leur prestige et dangereuse pour la conservation de leurs emplois. Il suffit à l'État protecteur d'un très petit nombre d'agents pour surveiller, contrôler et inspirer l'État protégé; il lui est moins malaisé de trouver ou de former quelques dizaines d'hommes capables d'étudier, de comprendre et de diriger les dirigeants de cet État que d'en recruter des milliers pour entrer en contact direct avec la foule soupçonneuse et défiante à son égard.

L'établissement du protectorat laisse subsister l'État protégé qu'une annexion ferait disparaître. Respectant la vie de cet État, il respecte en même temps les conditions et modalités de sa vie telles qu'elles avaient été définies, pour ce qui concernait les rapports extérieurs, par des traités conclus avec les Puissances étrangères. L'annexion totale, en supprimant l'État annexé, supprime le débiteur des obligations internationales souscrites par cet État. On en a conclu, avec quelque exagération sans doute, que la dette se trouve par suite supprimée, ou, en d'autres termes, que les traités passés par l'État absorbé s'évanouissent avec lui pour faire place à l'extension, sur les territoires annexés, des traités passés par l'État annexant. Bien que la conclusion ne puisse être admise sans quelques distinctions et réserves, elle est généralement tenue pour bonne à l'égard des traités personnels à l'État disparu, c'est-à-dire de ceux qui visaient et engageaient l'État lui-même et non

son territoire ou une portion de son territoire, abstraction faite de la personne de l'État souverain (1). L'État annexant se dispense volontiers des charges et des obligations qu'il peut répudier, en invoquant la mort du débiteur qu'il a fait disparaître et dont il refuse, non sans motifs, de se considérer comme l'héritier. L'annexion peut ainsi léser les intérêts des États tiers, en restreignant leurs droits conventionnels; elle risque, par suite, de soulever leurs protestations. Le protectorat ne provoque pas les mêmes objections puisqu'il laisse intacts, en même temps que la personnalité de l'État protégé, les droits acquis de celui-ci. Il peut, sans doute, exciter des méfiances pour l'avenir, barrer la route à des espoirs d'avantages économiques ou même à des visées plus ambitieuses. Il peut produire des déceptions, causer des regrets, amener des récriminations politiques. Mais il respecte les droits acquis; il lèse ou menace moins les intérêts; il n'interdit pas au même degré les espérances auxquelles la survivance de l'État protégé peut ouvrir quelques occasions ou quelques chances. Il atténue donc les froissements et les jalousies que l'annexion pourrait aviver; il ménage les susceptibilités; il encourage les illusions; il peut, par là, faciliter l'usurpation qui paraît moins agressive parce qu'elle se fait plus modeste en procédant par étapes au lieu d'aller d'un bond jusqu'à l'incorporation.

Le protectorat facilite également l'acceptation, par l'État protégé, de la déchéance à laquelle le condamne sa faiblesse en face d'une Puissance dominatrice. Il facilite cette acceptation au gouvernement qui conserve presque toutes les apparences d'un pouvoir dont il n'abdique pas toutes les réalités et qui trouve généralement quelques compensations aux sacrifices qu'il consent. Il la facilite aux habitants qui comprennent souvent mal et parfois ne comprennent pas du tout le sens et la portée du changement survenu, qui s'imaginent souvent suivre l'impulsion de leur souverain accoutumé, quand ils suivent celle que leur imprime l'État protecteur, par personne interposée.

(1) Voir en sens contraire, Despagnet, *Essai sur les protectorats*, p. 384. « Il n'y a lieu de considérer comme éteintes, dit M. Despagnet, que les conventions qui, par leur nature, sont inconciliables avec la situation nouvelle faite au pays par l'incorporation à un autre État, telles que les conventions d'alliance, et, le plus souvent, les conventions économiques d'une portée générale, comme les traités de commerce. »

La formule « protectorat » ménage, autant que possible, l'amour-propre de l'État protégé. Elle met au premier plan — dans les apparences — l'avantage de cet État. C'est l'intérêt de celui-ci qui est mis à la base des rapports nouveaux entre la Puissance protectrice et la Puissance protégée et c'est de cet intérêt, raison d'être en droit et prétexte en fait du protectorat, que l'État protecteur fera dériver, à titre de contre-partie rationnelle de ses obligations, tous ses droits sur l'État protégé.

L'essence de tout protectorat est, en effet, la protection promise par l'État protecteur à l'État protégé. La protection promise peut d'ailleurs revêtir des aspects divers et avoir une portée variable. Elle comporte toujours la garantie de la sécurité extérieure de l'État protégé, donc l'obligation de défendre cet État contre toute agression du dehors. Elle comprend souvent la garantie de la sécurité intérieure du souverain protégé, donc l'obligation de défendre ce souverain contre les révoltes de ses sujets. L'étendue de la protection promise est déterminée, dans chaque cas, par les termes du traité qui institue le protectorat.

Même limité à la garantie de la sécurité extérieure, le protectorat permet aisément à l'État protecteur de s'arroger des droits étendus à l'égard de l'État protégé. Car il est évident que l'État protecteur ne saurait assumer la charge de défendre l'État protégé contre les agressions qui seraient la suite naturelle des fautes commises par ce dernier contre le gré du premier; il est légitime que celui qui engage sa responsabilité ne soit pas à la discrétion de celui qui peut le compromettre; il est naturel que le contrat de protection ou traité de protectorat implique une corrélation de droits et de devoirs réciproques qui permette au protecteur de n'avoir à défendre le protégé que contre des agressions injustes, parce qu'il le met en mesure de prévenir, par une action préventive sur l'État protégé, les agressions justifiées contre celui-ci.

C'est par une politique extérieure imprudente qu'un État risque le plus d'attirer sur lui les orages et les attaques du dehors; c'est par des traités inconsidérés qu'il risque le plus de prendre des engagements qu'il ne pourrait tenir et dont il pourrait lui être demandé compte, au besoin, par la force. Aussi l'État protecteur a-t-il soin de se réserver au moins le contrôle et le plus souvent la direction des affaires étrangères de l'État protégé. S'il peut per-

mettre à celui-ci de négocier seul, il ne saurait lui permettre de s'engager seul. La plus simple prudence lui fait une loi de déclarer nuls les traités conclus sans son assentiment; une prévoyance plus avisée l'invite à surveiller de près toutes les négociations et sa responsabilité n'est jamais mieux sauvegardée que s'il se charge lui-même de la direction de toutes les relations internationales.

Pour assurer la sécurité extérieure de l'État protégé, pour défendre cet État contre des attaques qui peuvent être soudaines, l'État protecteur doit disposer de forces militaires, prêtes à entrer en action aux lieux mêmes où pourrait se produire l'agression. C'est pourquoi l'État protecteur revendique le droit de faire occuper, par ses troupes, tout ou partie du territoire de l État protégé. L'occupation militaire se justifie à double titre si, non content de garantir la sécurité extérieure de l'État protégé, l'État protecteur garantit la sécurité intérieure et promet, par conséquent, au souverain sa protection contre toute révolution ou rébellion.

Les conflits entre États n'ont pas tous pour origine des prétentions formulées sans mesure ou des engagements contractés sans prudence par la diplomatie. Ils résultent souvent de fautes commises par l'administration intérieure. Contre ces fautes, contre celles du moins qui offrent le plus de risques de complications extérieures, l'État protecteur juge utile, raisonnable et juste, de prendre ses précautions. Il se réserve un droit de contrôle et d'immixtion plus ou moins étendu sur les affaires intérieures de l'État protégé.

L'expérience du dix-neuvième siècle a démontré que les risques les plus graves de complications extérieures, pour les États mal administrés, proviennent d'une mauvaise organisation de la justice ou de désordres financiers. Les États ont une tendance naturelle à prétendre que les droits de leurs sujets soient respectés aussi bien et de la même manière à l'étranger que sur leur propre territoire; leurs sujets à l'étranger sont-ils molestés, inquiétés, atteints dans leur personne ou dans leurs biens, ils entendent tout au moins que les coupables soient punis et les dommages réparés, ce qui est généralement l'affaire des tribunaux. Les tribunaux manquent-ils à leur devoir; laissent-ils, par indifférence, incurie ou partialité, les griefs en souffrance et les torts sans redressement, les États, prenant en mains la cause de leurs sujets, se plaignent avec énergie,

parfois avec menaces, des défaillances d'une justice inopérante, ils demandent raison à l'État incriminé des insuffisances et des fautes de ses autorités judiciaires. Un État abuse-t-il du crédit pour escompter des richesses futures et problématiques et pour gaspiller en dépenses vaines le produit d'emprunts disproportionnés à ses ressources, le jour où son insolvabilité cherche, dans sa souveraineté, un abri ou une excuse pour laisser ses dettes en souffrance, les créanciers étrangers trouvent aisément, auprès de leurs gouvernements, un appui qui n'est pas toujours exempt d'arrière-pensées conquérantes. La faillite d'un État faible est une tentation pour les États puissants non seulement d'intervenir pour remettre de l'ordre dans des finances obérées, mais de s'attribuer un contrôle et souvent une domination exclusive sur l'État devenu insolvable.

Aussi l'État protecteur n'a-t-il aucun scrupule, pour limiter les responsabilités inhérentes à son devoir de protection, de se réserver le contrôle de l'administration judiciaire et de l'administration financière de l'État protégé. Il laisse habituellement aux tribunaux indigènes le soin de trancher les contestations entre indigènes, qui ne sauraient soulever de questions internationales; mais il confie à des juridictions spéciales la mission de connaître des procès où des étrangers sont engagés. Il surveille la gestion financière de l'État protégé et lui interdit de contracter des emprunts auxquels il n'aurait pas lui-même donné son assentiment.

Souvent, l'État protecteur étend ses pouvoirs au delà des limites que prescrivait le seul souci de se prémunir contre les risques inhérents à son devoir de protection. Il entend assurer à ses propres sujets une situation privilégiée dans l'État protégé, tant au point de vue des conditions de leur séjour et d'une bonne administration de la justice qu'au point de vue du développement de leurs intérêts économiques. Il prétend volontiers prendre en mains la cause du progrès de l'État protégé lui-même; il cherche à légitimer le protectorat dont les origines sont souvent troubles, en s'attribuant la mission d'élever l'État protégé à un plus haut degré de civilisation. Raison ou prétexte, il trouve, dans cette mission, de nouveaux motifs d'accroître les droits qui peuvent assurer son influence. De là, une immixtion ou un contrôle plus étendus dans l'administration intérieure de l'État protégé, une action plus grande

réservée à ses agents dans la direction des services politiques ou économiques de l'État protégé, et, par suite, une part plus grande dans le partage des attributs de la souveraineté. L'État protégé est qualifié mi-souverain parce qu'il abandonne toujours à l'État protecteur l'intégralité — ou peu s'en faut — de sa souveraineté extérieure. L'expression de mi-souveraineté est un euphémisme qui voile souvent l'abandon de beaucoup plus que la moitié de la souveraineté de l'État protégé.

## II

La France est, parmi les grandes Puissances, celle qui a le plus usé du protectorat pour étendre sa domination sur des États faibles que des raisons de convenances politiques la détournaient d'absorber et d'incorporer au moment où elle prétendait les soumettre à son influence et à sa direction exclusives. Pour certains de ces États, le protectorat n'a été qu'une étape plus ou moins rapidement franchie entre l'indépendance et l'annexion; tel a été le cas de Tahiti (1) et de Madagascar (2). Pour d'autres, le protectorat subsiste, en accusant toutefois la constante tendance de l'État protecteur à accroître son influence dans la direction de l'administration intérieure de l'État protégé. Tel est le cas de la Tunisie, de l'Annam, du Cambodge et du Maroc.

La Tunisie, après des vicissitudes diverses, est devenue, au seizième siècle, comme l'Algérie et la Tripolitaine, une Régence relevant assez directement de la Porte ottomane, mais le lien de vassalité des trois Régences s'était peu à peu relâché et deys ou beys d'Alger, de Tunis et de Tripoli avaient pris l'habitude d'agir en

(1) Le protectorat de Tahiti, esquissé en 1842, définitivement consacré par le traité du 5 août 1847, a disparu en 1880, époque à laquelle l'ancien État protégé est devenu colonie française. (Despagnet, *Essai sur les protectorats*, p. 183-184.)

(2) Le protectorat de Madagascar, établi par le traité du 17 décembre 1885, a disparu en 1896. A la suite d'une expédition militaire motivée par l'hostilité du gouvernement hova à l'égard de la France, l'île de Madagascar a été déclarée colonie française par la loi du 7 août 1896. (Voir Ch. Dupuis, « Chronique internationale », *Annales de l'École libre des sciences politiques*, 1896, p. 638-644.)

souverains indépendants. La conquête d'Alger par la France, en 1830, avait incité la Turquie à tenter de rétablir son autorité sur les Régences demeurées libres. Elle le fit avec succès à Tripoli en 1835; mais elle se heurta, à Tunis, à l'opposition de la France.

La politique française à l'égard de la Tunisie a été nettement fixée dès 1836. La France entendait respecter le *statu quo* à Tunis; elle entendait l'y voir respecter par toutes les autres Puissances et en premier lieu par la Turquie. Elle ne voulait pas porter atteinte à l'indépendance du bey; elle prétendait que personne n'y portât atteinte; elle n'était disposée à admettre à Tunis aucune influence politique qui pût être une source de difficultés et d'embarras en Algérie (1). Cette politique, inaugurée par M. Thiers, fut continuée par M. Guizot. « La Porte, dit celui-ci, nourrissait depuis longtemps le désir de faire, à Tunis, une révolution analogue à celle qu'elle avait naguère accomplie à Tripoli, c'est-à-dire d'enlever à la Régence de Tunis ce qu'elle avait conquis d'indépendance héréditaire, et de transformer le bey de Tunis en simple pacha. Une escadre turque sortait presque chaque année de la mer de Marmara pour aller faire, sur la côte tunisienne, une démonstration plus ou moins menaçante. Il nous importait beaucoup qu'un tel dessein ne réussît point; au lieu d'un voisin faible et intéressé, comme le bey de Tunis, à vivre en bons rapports avec nous, nous aurions eu, sur notre frontière orientale en Afrique, l'empire ottoman lui-même avec ses prétentions persévérantes contre notre conquête et ses alliances en Europe. Le moindre incident, une inimitié de tribus errantes, une violation non préméditée du territoire, eût pu élever la question fondamentale de notre établissement en Algérie et amener des complications européennes. Nous étions fermement résolus à ne pas souffrir qu'une telle situation s'établît; nous n'avions pas la moindre envie de conquérir la Régence de Tunis, ni de rompre les faibles liens traditionnels qui l'unissaient encore à la Porte; mais nous voulions le maintien complet du *statu quo;* et chaque fois qu'une escadre turque approchait ou menaçait d'approcher de Tunis, nos vaisseaux se portaient

(1) Voir Christian Schefer, *la France moderne et le problème colonial*, t. II, liv. II, chap. II (sous presse); Christian Schefer, *Journal des Débats*, 24 décembre 1913.

vers cette côte, avec ordre de protéger le bey contre toute entreprise des Turcs (1). »

M. Drouyn de Lhuys, ministre des Affaires étrangères de Napoléon III, affirmait, en 1864, la même politique. « Nous désirons, écrivait-il à l'ambassadeur de France en Angleterre, que la Tunisie soit prospère... Il nous importe aussi que la tranquillité soit maintenue dans la Régence. Lorsque des troubles s'y produisent, nous devons craindre que le contre-coup ne s'en fasse sentir en Algérie. Nous voulons, enfin, garantir contre tout empiètement l'autorité du prince qui règne à Tunis. Ne recherchant pour nous-mêmes aucune influence exclusive, nous ne pouvons admettre la prépondérance d'une autre Puissance, quelle qu'elle soit, sans excepter la Turquie. Les traditions invariables de la politique française, depuis que l'Algérie nous appartient, nous commandent d'empêcher qu'aucun changement ne soit introduit dans les relations du bey de Tunis avec la Porte ottomane, telles qu'un usage constant les a consacrées... J'ai rappelé à M. l'ambassadeur d'Angleterre que nous étions résolus d'empêcher tout ce qui tendrait à altérer les conditions d'autonomie dans lesquelles se trouve aujourd'hui la Régence et à mettre l'Algérie en contact avec la domination ottomane.... Nous sommes trop les amis de la Porte pour vouloir devenir ses voisins (2). »

Le bey de Tunis aurait pu aisément conserver son indépendance. Il eût suffi, à cet effet, qu'il sût affirmer les droits et remplir les devoirs de la souveraineté, en affirmer les droits pour résister aux empiètements d'autorités étrangères, en remplir les devoirs — au moins les plus essentiels — vis-à-vis de ses sujets et des étrangers. Mais le gouvernement tunisien, par ses exactions et ses dilapidations, ruine le pays dont il devrait et pourrait sans peine assurer la prospérité; il y provoque des troubles qui sont une inquiétude et une menace pour la tranquillité de l'Algérie; il emprunte, sans prudence et sans mesure, sous des formes diverses, à Paris et à Tunis, aux Français, aux Italiens et aux Anglais.

En 1868, il offre à la France la mission de rétablir l'ordre dans

(1) *Mémoires pour servir à l'histoire de mon temps*, t. VI, p. 267-268. Cf. Instructions de M. Guizot au prince de Joinville, commandant l'escadre française dans la Méditerranée, juin 1846, *ibid.*, p. 458-459.

(2) M. Drouyn de Lhuys à M. le prince de la Tour d'Auvergne, *Livre jaune*, 1864, p. 142-143.

ses finances et de constituer, d'accord avec lui, « une commission chargée de percevoir tous les revenus de la Régence et d'en assurer la répartition entre les créanciers et l'État » (1). Mais l'Angleterre et l'Italie protestent contre le décret du 4 avril 1868 qui organise la commission franco-tunisienne. Elles prétendent intervenir dans le règlement financier qui intéresse leurs sujets. Le 5 juillet 1869, le bey substitue, au décret du 4 avril 1868, un décret nouveau qui organise une commission financière internationale. Cette commission comprend deux éléments, deux organes distincts : un comité exécutif, composé de trois membres, deux Tunisiens et un inspecteur des finances français, est chargé de diriger l'administration financière de la Régence ; un comité de contrôle, composé de deux Italiens, de deux Anglo-Maltais et de deux Français, représente des groupes de créanciers ; il ne les représente pas tous.

Les deux organes de la commission manifestent, dès le début, des tendances contradictoires; le comité exécutif a le souci de mettre de l'ordre dans les finances ; le comité de contrôle entend servir les intérêts des créanciers, sans se préoccuper des intérêts du gouvernement tunisien ni des intérêts généraux du pays. Le 23 avril 1870, un arrangement intervient: certains revenus seront réservés à l'État, d'autres seront concédés au comité de contrôle « qui les percevra pour assurer lui-même le service des intérêts de la dette » (2). En cas d'insuffisance des revenus concédés, l'État devra « parfaire la différence sur ses revenus réservés » (3). Les revenus réservés réduisent l'État à la portion congrue et le comité exécutif est impuissant à assurer une administration régulière. Les exactions continuent : exactions de hauts fonctionnaires tunisiens, exactions de spéculateurs européens qui arrachent au bey, « d'accord avec son entourage, par des promesses fallacieuses ou des menaces, quelque concession, un titre vague qui ne les engage à rien et leur permettra, plus tard, de réclamer des indemnités fabuleuses, d'intenter un procès » (4).

Sur ces abus viennent se greffer des rivalités politiques, rivalités d'agents étrangers qui, à soutenir les intérêts de leurs natio-

(1) P. H. X., *la Politique française en Tunisie*, p. 50.
(2) *Ibid.*, p. 58.
(3) *Ibid.*
(4) *Ibid.*, p. 64.

naux, se laissent entraîner et cherchent à entraîner leurs gouvernements vers les pressions d'influence, préludes des tentatives de domination.

L'Italie a obtenu du bey, en 1868, en même temps que le principe de la commission internationale, un traité de commerce conclu pour vingt-huit ans. Elle glisse sur la pente de la tentation. Elle cède au prestige des souvenirs antiques et, se jugeant héritière de Rome, aspire à dominer Carthage.

L'Angleterre, par ses sujets maltais, nombreux à Tunis, pourrait être induite également aux visées ambitieuses, d'autant plus qu'elle ne saurait envisager sans déplaisir l'éventualité d'une installation italienne à Tunis. Maîtresse de Messine, l'Italie pourrait trop peser, le cas échéant, sur la liberté de la navigation dans la Méditerranée, si elle tenait Bizerte. L'Angleterre avait à Tunis, depuis 1856, un agent actif et entreprenant en la personne de Richard Wood. Mais, en 1876, pendant le Congrès de Berlin, préoccupée sans doute de se faire pardonner son occupation de Chypre, elle manifesta l'intention de laisser le champ libre à la France en Tunisie et rappela M. Wood. « Allant de lui-même au-devant des préoccupations qu'il pouvait nous supposer, écrivait, le 26 juillet 1878, M. Waddington à l'ambassadeur de France à Londres, lord Salisbury s'est appliqué à me faire entendre, dans le langage le plus amical et le plus explicite à la fois, que l'Angleterre était décidée à ne nous susciter aucun obstacle de ce côté; que, dans sa pensée, il ne devait tenir qu'à nous seuls de régler, au gré de nos convenances, la nature et l'étendue de nos rapports avec le bey et que le gouvernement de la reine acceptait d'avance toutes les conséquences que pouvait impliquer, pour la destination ultérieure du territoire tunisien, le développement naturel de notre politique... Il est possible, lui ai-je dit, que l'avenir nous impose, à l'égard de la Tunisie, une responsabilité plus directe que celle qui nous incombe aujourd'hui. Le cours naturel des choses, je l'admets avec vous, destine sans doute cette contrée à compléter un jour l'ensemble des possessions de la France en Afrique; aussi bien, dès aujourd'hui, ne permettrons-nous à aucune Puissance étrangère de s'y établir et repousserions-nous par les armes toute tentative de ce genre... Je ne crois pas que mon gouvernement acceptât, dans les circonstances actuelles, une annexion pure et simple...

Ce qui rentrerait à la vérité dans les données de la situation comme nous les comprenons, c'est que notre protectorat dans ce pays fût reconnu d'une manière formelle; avant tout, ce qui nous importe, c'est que nous ayons une entière liberté d'y étendre notre influence et d'y développer nos intérêts de la façon qui nous conviendra le mieux, sans nous heurter à des prétentions rivales (1). »

Les prétentions rivales de l'Italie furent soulignées et accentuées par l'attitude de M. Maccio, envoyé comme agent à Tunis à la fin de 1878. Elles hâtèrent l'établissement du protectorat français, que l'Italie voulait prévenir.

M. Waddington avait fait connaître à Rome les vues du gouvernement français, comme il les avait fait connaître à lord Salisbury. « La France, avait-il écrit, le 13 octobre 1878, à l'ambassadeur de France à Rome, pour une foule de raisons qu'il est inutile d'énumérer, n'a aucun désir aujourd'hui de s'annexer les États du bey; mais elle a le devoir strict de veiller à ce que ce prince maintienne la tranquillité, administre bien ses finances et ne fasse rien qui puisse compromettre la sécurité de nos possessions algériennes. Dans le même ordre d'idées, nous ne pouvons permettre à aucune autre Puissance de former un établissement sur le territoire de la Régence, ni d'en occuper un point quelconque; nous serions obligés de nous y opposer immédiatement (2). » Ses successeurs au ministère des Affaires étrangères demeurèrent fidèles à cette politique traditionnelle. Mais divers incidents surgirent qui rendirent évidente la volonté de l'Italie d'accroître à Tunis son influence au détriment de l'influence française, au point de vue politique aussi bien qu'au point de vue économique.

En 1880, M. Maccio essaie de porter atteinte au monopole d'exploitation des lignes télégraphiques, concédé à la France en 1861; de nouvelles tentatives en ce sens sont faites en 1881. En 1880, un Italien, M. Rubattino, se rend adjudicataire de la ligne de chemin de fer de Tunis à la Goulette, à un prix disproportionné à la valeur commerciale de cette ligne, sur la promesse d'une garantie d'intérêt du capital engagé, faite par le gouvernement italien. Un

(1) N. Waddington au marquis d'Harcourt, 26 juillet 1878, *Livre jaune*, « Affaire de Tunisie », Supplément, 1881, p. 67-68.

(2) « Les Préliminaires du traité du Bardo », *Annales de l'École libre des sciences politiques*, 1893, p. 403.

journal arabe, imprimé à Cagliari sous les auspices du consulat d'Italie, *le Mostakel,* prêche la résistance à l'influence française et est largement répandu dans la Régence; les entreprises françaises en Tunisie se heurtent à des entraves, à des difficultés, à des violations de leurs droits qui provoquent les réclamations du gouvernement français; les incursions de tribus tunisiennes jettent le trouble sur la frontière algérienne. Le gouvernement beylical, encouragé par M. Maccio, multiplie les témoignages de sa mauvaise volonté à l'égard de la France (1). Le bey, invité à réprimer, de concert avec la France, les agressions des Kroumirs, « répond fièrement qu'il a le pouvoir de rétablir sans nous la sécurité dans ses États », que l'entrée des troupes françaises dans la Régence compromettrait « sa dignité vis-à-vis de ses sujets et des Puissances étrangères » (2). Mais le gouvernement français est décidé à faire lui-même la police que le bey se montre impuissant à assurer et à mettre les circonstances à profit pour rétablir à Tunis son influence battue en brèche par les menées italiennes. Un corps expéditionnaire pénètre dans la Régence. Le 12 mai, le général Bréart arrive aux portes de Tunis, invite le bey à signer un traité qui, sous le titre modeste de traité de garantie, établissait, en réalité, le protectorat de la France sur la Tunisie.

Le bey avait évité de pousser jusqu'à la rupture ouverte ses velléités d'hostilité. Après une courte hésitation, faute d'appui extérieur qui lui permît d'entamer la lutte avec chances de succès, il se résigna à s'incliner. Le traité était rédigé, d'ailleurs, de manière à ménager son amour-propre en même temps qu'à lui assurer des avantages personnels. Il confirmait d'abord tous les traités existants entre la France et la Régence. Il promettait au bey le « constant appui » de la France « contre tout danger qui menacerait la personne ou la dynastie de Son Altesse ou qui compromettrait la tranquillité de ses États ». Le gouvernement français se portait « garant de l'exécution des traités actuellement existants entre le gouvernement de la Régence et les diverses Puissances européennes, disposition destinée à faire accepter plus facilement le protectorat par ces Puissances, autant, sinon plus, qu'à assurer au

(1) *Livre jaune,* « Affaires de Tunisie », 1870-1881, *passim*; P. H. X., *la Politique française en Tunisie,* p. 92 et suiv.
(2) *Ibid.,* p. 114.

bey le respect des engagements pris par celles-ci envers lui. En retour de ces avantages, la France stipulait le droit d'occuper militairement « les points qu'elle jugerait nécessaires pour assurer le rétablissement de l'ordre et la sécurité de la frontière et du littoral ». Un ministre résident de France devait veiller à l'exécution du traité et être « l'intermédiaire des rapports du gouvernement français avec les autorités tunisiennes pour toutes les affaires communes aux deux pays ». La protection des intérêts tunisiens et des nationaux de la Régence devait être exercée, à l'étranger, par les agents diplomatiques et consulaires de la France. En retour, le bey s'engageait « à ne conclure aucun acte ayant un caractère international sans en avoir donné connaissance au gouvernement de la République française et sans s'être entendu préalablement avec lui ». Le gouvernement français et le bey se réservaient « de fixer, d'un commun accord, les bases d'une organisation financière de la Régence, qui fût de nature à assurer le service de la dette publique et à garantir les droits des créanciers de la Tunisie » (1).

Les bases du protectorat étaient ainsi posées; en retour de la protection qu'elle promettait, la France s'attribuait le droit d'occupation militaire et le contrôle des affaires étrangères; elle annonçait l'intention d'intervenir dans les affaires financières pour que le service régulier des emprunts prévînt toute réclamation des créanciers étrangers.

Deux ans après, l'autorité de la France s'étant affirmée et affermie, une nouvelle convention fut conclue avec le nouveau bey, Ali, le 8 juin 1883, à la Marsa. Cette convention confirme, en termes non plus voilés mais formels, le protectorat et en tire des conséquences beaucoup plus étendues que n'avait fait, en ses termes mesurés et timides, le traité du Bardo, du 12 mai 1881.

« Afin de faciliter au gouvernement français l'accomplissement de son protectorat, porte l'article 1er de la convention de la Marsa, S. A. le bey de Tunis s'engage à procéder aux réformes administratives, judiciaires et financières que le gouvernement français jugera utiles. » Et l'article 2 précise les conditions de l'intervention financière, — annoncée dans le traité de 1881, — qui, en assurant les droits des porteurs de titres de la dette publique,

(1) De Clercq, t. XIII, p. 25 et suiv.

rendra inutile la commission financière internationale de 1869, et, la rendant inutile, permettra de la supprimer. La France donnera sa garantie à un emprunt que le bey émettra pour la « conversion ou le remboursement de la dette consolidée s'élevant à la somme de cent vingt-cinq millions de francs, et de la dette flottante jusqu'à concurrence d'un maximum de dix-sept millions cinq cent cinquante mille francs. S. A. le bey s'interdit de contracter, à l'avenir, aucun emprunt, pour le compte de la Régence, sans l'autorisation du gouvernement français » (1). Les porteurs de titres étant remboursés ou acceptant la conversion avec la garantie de la France pour le service de la nouvelle dette, la commission financière internationale n'avait plus de raison d'être et sa disparition, en rendant au gouvernement beylical la libre disposition des revenus concédés, permettait de procéder à la réforme d'un système fiscal défectueux.

La France s'était préoccupée, dès avant la signature de la convention de la Marsa, de la réforme judiciaire. Elle voulait faire disparaître les juridictions consulaires, en substituant à ces juridictions des tribunaux français chargés de connaître des litiges où seraient engagés des Français ou des étrangers. Une loi française du 27 mars 1883 avait constitué un tribunal français à Tunis et six justices de paix dans la Régence. Ces juridictions nouvelles devaient connaître de toutes les affaires civiles et commerciales entre Français et protégés français, ainsi que de toutes poursuites intentées contre les Français et protégés français pour contraventions, délits ou crimes. Leur compétence pouvait être étendue à toutes autres personnes par des arrêtés ou des décrets du bey, rendus avec l'assentiment du gouvernement français (2). Un décret du bey, du 5 mai 1883, avait décidé que « les nationaux des Puissances amies, dont les tribunaux consulaires seraient supprimés, deviendraient justiciables des tribunaux français dans les mêmes cas et les mêmes conditions que les Français eux-mêmes » (3). A la suite de négociations engagées à cet effet, toutes les Puissances qui bénéficiaient, en Tunisie, du régime des capitulations, renoncèrent à leur droit de juridiction consulaire et un nouveau décret

(1) De Clercq, t. XIV, p. 244 et suiv.
(2) *Ibid.*, p. 214 et suiv.
(3) Maurice Bompard, *Législation de la Tunisie*, p. 269.

du bey, en date du 31 juillet, décida que les tribunaux français connaîtraient « de toutes les affaires civiles et commerciales dans lesquelles des Européens seraient en cause dans les matières où ils étaient compétents actuellement lorsque des Européens étaient défendeurs » (1).

La Tunisie était liée, en 1881, avec diverses Puissances étrangères, par des traités de commerce stipulant le traitement de la nation la plus favorisée. Le traité italo-tunisien de 1868 expirait en 1896; le traité anglo-tunisien de 1875 était perpétuel, mais donnait à chaque partie la faculté de demander, à partir de 1882, une révision qui toutefois ne pouvait être opérée que de commun accord. Ces traités ne permettaient pas à la France d'obtenir, pour ses importations en Tunisie, un traitement plus favorable que celui qui était réservé aux importations des Puissances étrangères les plus favorisées. Or, la France désirait acquérir à cet égard une situation privilégiée. Elle dut négocier dans ce but; en 1896 et 1897, elle obtint le consentement des Puissances intéressées à ce que la clause de la nation la plus favorisée ne pût être invoquée à raison du traitement spécial dont les importations françaises seraient l'objet en Tunisie (2). Bien que concernant les engagements de la Tunisie envers les Puissances étrangères, les nouveaux traités ont été conclus directement entre la France et ces Puissances, ce qui marque nettement que la France ne se borne pas à contrôler les affaires extérieures de la Régence, mais en assume la direction effective.

## III

Le protectorat de la France sur l'Annam a été préparé puis établi par étapes successives.

En 1858, des massacres de missionnaires et de chrétiens déterminèrent la France et l'Espagne à envoyer un corps expéditionnaire afin d'obtenir du roi d'Annam, Tu-Duc, des réparations et

(1) Maurice Bompard, *Législation de la Tunisie*, p. 272.
(2) Charles Dupuis, *Annales de l'École libre des sciences politiques*, 1897, p. 630 et suiv.; 1898, p. 625-626.

des garanties pour l'avenir. Tourane fut occupée en 1858; Saïgon le fut en 1859. Le 5 juin 1862, la paix était signée à Saïgon. Tu-Duc reconnaissait aux Français et aux Espagnols le libre exercice du culte chrétien et à ses sujets la faculté d'embrasser, librement et sans contrainte, la religion chrétienne. Il cédait à la France l'île de Pulo-Condor et trois provinces de la Cochinchine avec Saïgon. L'article 4 du traité esquissait, au profit de la France, un commencement de contrôle sur les affaires extérieures de l'Annam. Et l'intérêt que le gouvernement français témoignait à l'égard de l'intégrité future d'un royaume auquel il prenait, dans le présent, trois provinces, pouvait être considéré comme l'indice de visées ambitieuses et le prélude d'emprises plus graves. « La paix étant faite, si une nation étrangère voulait, soit en usant de provocation, soit par un traité, se faire céder une partie du territoire annamite, le roi d'Annam préviendra par un envoyé l'empereur des Français, afin de lui soumettre le cas qui se présente, en laissant à l'empereur pleine liberté de venir en aide ou non au royaume d'Annam; mais si, dans ledit traité avec la nation étrangère, il est question de cession de territoire, cette cession ne pourra être sanctionnée qu'avec le consentement de l'empereur des Français (1). »

Le gouvernement annamite regretta la cession des trois provinces cochinchinoises et en proposa le rachat; l'amiral de la Grandière, gouverneur de la Cochinchine, se plaignit que les trois provinces de la Cochinchine demeurées sous la souveraineté annamite devinssent un refuge pour tous les fauteurs de désordres qui jetaient le trouble dans les provinces passées sous la domination française; ses plaintes demeurant vaines, il annexa, en 1867, ces trois provinces à la Cochinchine française (2).

En 1872, un négociant français, Jean Dupuis, qui avait conclu des marchés avec des mandarins chinois pour la fourniture d'armes et de munitions destinées à la répression de la rébellion au Yunnan, organisa une flottille et une expédition composée d'une vingtaine d'Européens et d'une centaine d'Asiatiques pour remonter le fleuve Rouge et faire parvenir à leur destination, par

(1) De Clercq, t. VIII, p. 414 et suiv.

(2) Voir Silvestre, « la Politique française dans l'Indo-Chine », *Annales de l'École libre des sciences politiques*, 1896, p. 477 et suiv.; proclamation du 25 juin 1867, de Clercq, t. IX, p. 730-731.

cette voie, les fournitures promises. Les autorités annamites ne virent pas sans crainte cette flottille; elles jugèrent bon de demander des instructions à la cour de Hué. Comme celle-ci tardait à répondre, Jean Dupuis passa outre, alla décharger ses cargaisons à Man-Hao et revint à Hanoï. Retrouvant là l'hostilité des mandarins accrue par les conditions mêmes où s'était poursuivie malgré eux l'expédition, il se fortifia dans un quartier de la ville et rompit avec les autorités, après avoir pris des otages parmi les fonctionnaires (1). La cour de Hué réclama. Le contre-amiral Dupré, gouverneur de Cochinchine, résolut d'envoyer un officier pour inviter Jean Dupuis à quitter le Tonkin et pour tenter de profiter des circonstances à l'effet de faire accepter au roi d'Annam le protectorat de la France. Il envoya le lieutenant de vaisseau Francis Garnier à Hanoï.

Assez mal accueilli par les autorités annamites, Francis Garnier essaya vainement de faire une enquête sur les faits reprochés à Jean Dupuis. Les mandarins firent afficher un avis portant défense à qui que ce fût de se rendre auprès de Garnier qui, « envoyé uniquement pour juger et expulser Dupuis, disait-on, n'avait pas à s'immiscer dans les affaires du pays et serait renvoyé dès qu'il aurait rempli cette mission » (2). Garnier répliqua par une proclamation au peuple tonkinois, dans laquelle il rétablissait la nature et le but de sa mission : « ... J'ai été envoyé ici, disait-il, par l'amiral gouverneur de la Cochinchine française, pour examiner les différends survenus entre M. Dupuis et les autorités annamites et tâcher, si faire se peut, de les aplanir, mais nullement pour expulser M. Dupuis... Ma mission a un autre but, dont le principal est de protéger le commerce, en ouvrant le pays et son fleuve à toutes les nations sous la protection de la France (3). »

Les négociations engagées n'ayant pas abouti, Garnier déclara que le fleuve Rouge serait ouvert au commerce et à la libre navigation à dater du 15 novembre 1873, que les taxes douanières seraient réduites et que les commerçants étrangers de toute nationalité seraient libres de demeurer au Tonkin sous la protection de la

(1) Silvestre, « la Politique française dans l'Indo-Chine », *Annales de l'École libre des sciences politiques*, 1896, p. 710-711.
(2) *Ibid.*, p. 720.
(3) *Ibid.*, p. 721.

France, sans dépendre aucunement des autorités annamites. Le 19 novembre, craignant d'être attaqué dans des conditions défavorables, Garnier adressa, au commandant des forces militaires, un ultimatum réclamant le désarmement de la citadelle, l'exécution des décisions concernant le régime commercial et la faculté pour M. Dupuis de se rendre librement au Yunnan; faute de réponse le jour même, il attaquerait la citadelle le lendemain. La sommation étant restée sans réponse, Garnier s'empara effectivement de la citadelle de Hanoï, le 20 novembre 1873, et étendit rapidement son action sur tout le delta du Tonkin. La cour de Hué, effrayée, envoya des négociateurs à Hanoï et à Saïgon, mais, le 21 décembre, tandis que Garnier conférait avec les mandarins, une attaque fut dirigée contre la citadelle et Garnier périt dans le combat (1).

Le gouvernement français redoutait de s'engager dans un conflit sérieux en Extrême-Orient. M. Philastre, envoyé à Hué, le 10 décembre, par le contre-amiral Dupuis, se rendit ensuite au Tonkin et consentit l'abandon des citadelles occupées par les Français. Le 15 mars 1874, le contre-amiral Dupré signa, avec les ambassadeurs du roi d'Annam, à Saïgon, un traité qui confirmait l'annexion des provinces cochinchinoises opérée en 1867 par l'amiral de la Grandière et esquissait, en termes très discrets, le protectorat de la France sur l'Annam.

« Il y aura, disait le traité, paix, amitié et alliance perpétuelles entre la France et le royaume d'Annam. Le président de la République française, reconnaissant la souveraineté du roi de l'Annam et son entière indépendance vis-à-vis de toute Puissance étrangère, quelle qu'elle soit, lui promet aide et assistance et s'engage à lui donner, sur sa demande et gratuitement, l'appui nécessaire pour maintenir dans ses États l'ordre et la tranquillité, pour le défendre contre toute attaque et pour détruire la piraterie qui désole une partie des côtes du royaume. En reconnaissance de cette protection, S. M. le roi d'Annam s'engage à conformer sa politique extérieure à celle de la France et à ne rien changer à ses relations diplomatiques actuelles. Cet engagement politique ne s'étend pas aux traités de commerce. Mais, dans aucun cas, S. M. le roi d'Annam ne pourra faire, avec une nation, quelle qu'elle soit, des

(1) Silvestre, « la Politique française dans l'Indo-Chine », *Annales de l'École libre des sciences politiques*, 1896, p. 722 et suiv.

traités de commerce en désaccord avec celui conclu entre la France et le royaume d'Annam, et sans en avoir préalablement informé le gouvernement français (1). » Le roi d'Annam accordait à tous ses sujets la faculté d'embrasser et de pratiquer la religion catholique, ouvrait au commerce certains ports et la navigation du fleuve Rouge jusqu'au Yunnan; il reconnaissait à la France le droit d'entretenir, dans les ports ouverts, des consuls assistés d'une force de cent hommes au plus pour assurer leur sécurité, faire respecter leur autorité et faire la police des étrangers. Des instructeurs militaires, des ingénieurs et autres agents français devaient être mis à la disposition du roi d'Annam pour réorganiser les services publics.

La cour de Hué et les mandarins annamites n'avaient nul souci d'exécuter le traité de 1874 : « ... Notre civilisation leur est antipathique, notre commerce indifférent et les bienfaits que nous pouvons leur offrir sont jugés comme de véritables calamités (2). » En 1880, les commerçants européens, « fatigués des difficultés incessantes que leur créaient les mandarins », adressèrent une pétition au gouverneur de la Cochinchine pour réclamer l'occupation du Tonkin par nos troupes (3). En 1882, un petit corps expédition naire de trois cents à quatre cents hommes fut envoyé à Hanoï sous le commandement du capitaine de vaisseau Henri Rivière, mais le roi d'Annam Tu-Duc, « tout en protestant de son désir de vivre en rapports amicaux avec les Français » (4), demanda contre eux le secours des Chinois et, le 19 mai 1883, après des péripéties diverses, Henri Rivière fut tué dans une attaque contre les « Pavillons noirs », bandes d'aventuriers soutenues par les Chinois et les mandarins annamites. Le gouvernement français adoptait, au même moment, une politique qui visait à assurer l'occupation du Tonkin et à resserrer le protectorat; l'Annam, au contraire, cherchait à se dégager, en sollicitant la protection de la Chine.

La mort de Tu-Duc, le 17 juillet 1883, fournit l'occasion de peser sur la cour de Hué; après débarquement militaire, un traité de

(1) Silvestre, *Annales de l'École libres des sciences politiques*, 1897, p. 45; de Clercq, t. XI, p. 144.
(2) Silvestre, *ibid.*, p. 51.
(3) *Ibid.*, p. 141.
(4) *Ibid.*, p. 145.

protectorat fut signé le 25 août (1) au nom du nouveau souverain, Hiep-Hoa, « qui venait d'être élevé au trône, à la place de l'infortuné Duc-Duc », empoisonné par ses propres mandarins après quatre jours de règne (2). Ce traité toutefois, bien que certaines de ses dispositions aient été immédiatement appliquées, n'a jamais été ratifié; il a été remplacé, le 6 juin 1884, par un nouveau traité de protectorat qui n'a pas mis fin aux difficultés entre la France et la cour de Hué. C'est seulement après la conclusion du traité de Tien-Tsin du 9 juin 1885, par lequel la Chine renonçait à toute prétention de suzeraineté sur l'Annam, et après l'échec d'un attentat commis à Hué, le 5 juillet 1885, contre les Français, que la proclamation d'un nouveau roi d'Annam et l'organisation d'un nouveau gouvernement mirent fin aux résistances que les mandarins dirigeants avaient opposées jusque-là à l'influence et à l'action françaises.

Le traité du 6 juin 1884 instituait en Annam un régime analogue à celui de la Tunisie, avec cette différence toutefois que l'action des agents français était beaucoup plus accusée au Tonkin que dans le reste de l'Annam. L'Annam reconnaissait et acceptait le protectorat de la France. La France s'engageait à garantir l'intégrité de l'Annam et à défendre le roi d'Annam contre les agressions du dehors et contre les rébellions du dedans. A cet effet, elle se réservait de « faire occuper militairement, sur le territoire de l'Annam et du Tonkin, les points qu'elle jugerait nécessaires pour assurer l'exercice du protectorat ». Elle se chargeait de la protection des Annamites à l'étranger et de la représentation de l'Annam « dans toutes ses relations extérieures ». Elle soumettait à la juridiction française, en Annam et au Tonkin, les étrangers de toute nationalité et pour toutes contestations s'élevant entre eux et d'autres étrangers ou des Annamites. Le roi d'Annam s'interdisait de contracter « aucun emprunt à l'étranger sans l'autorisation du gouvernement français ».

En ce qui concerne l'administration intérieure, le roi d'Annam en conservait, en principe, la direction. En dehors du Tonkin, cette administration devait être exercée par les fonctionnaires

(1) Voir le texte de ce traité, Silvestre, « la Politique française en Indo-Chine », *Annales de l'École libre des sciences politiques*, 1898, p. 82 et suiv.
(2) *Ibid.*, 1897, p. 157-158.

annamites sauf pour « les douanes, les travaux publics et, en général, les services qui exigent une direction unique ou l'emploi d'ingénieurs ou d'agents européens ». Les douanes réorganisées devaient être entièrement confiées à des administrateurs français; elles devaient exister seulement aux frontières maritimes ou terrestres; « les lois et règlements concernant les contributions indirectes et le tarif des douanes et le régime sanitaire de la Cochinchine devaient être applicables aux territoires de l'Annam et du Tonkin ».

Tandis qu'en dehors des services remis, pour tout le royaume d'Annam, à la direction des Français, les fonctionnaires annamites ne relevaient, hors du Tonkin, que de la cour de Hué, au Tonkin, les fonctionnaires indigènes de tout ordre devaient être soumis au contrôle de résidents français, placés sous les ordres du résident général chargé de « présider aux relations extérieures de l'Annam et d'assurer l'exercice régulier du protectorat »; ces fonctionnaires indigènes devaient être révoqués, au cas où les autorités françaises exigeraient leur révocation.

Dans toute l'étendue du Tonkin et dans les ports ouverts de l'Annam, le droit de circuler librement, de faire le commerce, d'acquérir des biens meubles et immeubles était garanti aux citoyens et protégés français. Pour voyager à l'intérieur de l'Annam, une autorisation était nécessaire et ne pouvait être obtenue que par l'intermédiaire du résident général à Hué ou du gouverneur de la Cochinchine (1).

Le Cambodge a été soumis, dès 1863, au protectorat de la France. Ce protectorat, établi en termes un peu vagues, a été accepté volontiers par le roi de Cambodge, désireux de trouver dans la puissance française un soutien et un secours contre les prétentions du Siam. « LL. MM. l'empereur des Français et le roi du Cambodge, porte le préambule du traité d'amitié et de commerce conclu à Houdong, le 11 août 1863, désirant faire jouir le royaume du Cambodge des bienfaits de la civilisation et de la paix, considérant que l'intérêt commun des deux États, devenus aujourd'hui

(1) Voir le texte du traité du 6 juin 1884, DE CLERCQ, t. XIV, p. 374 et suiv.

limitrophes, exige que le gouvernement du Cambodge s'entende parfaitement et agisse toujours d'accord avec le gouvernement français, S. M. l'empereur des Français a nommé pour son représentant M. le contre-amiral de la Grandière, à l'effet de régler avec S. M. le roi du Cambodge les conditions auxquelles S. M. l'empereur des Français consent à transformer ses droits de suzeraineté sur le royaume de Cambodge en un protectorat. » L'empereur des Français accorde sa protection au roi du Cambodge, « s'engage à maintenir dans ses États l'ordre et l'autorité, à le protéger contre toute attaque extérieure, à l'aider dans la perception des droits de commerce et à lui donner toute facilité pour établir une communication entre le Cambodge et la mer ». La contre-partie du devoir de protection assumé par la France, c'est-à-dire le chapitre des droits destinés à assurer la protection et à en limiter les responsabilités, est esquissée sans précisions suffisantes. Le droit d'occupation militaire était à peine effleuré dans l'article 17 qui prévoyait l'établissement de dépôts de charbon et de magasins d'approvisionnements pour les navires français. Le contrôle des relations extérieures était esquissé sous forme rudimentaire et négative : un résident ou consul français devait être chargé, sous la haute autorité du gouverneur de la Cochinchine, de veiller à l'exécution du protectorat. Aucun consul d'une autre nation que la France ne pourrait résider au Cambodge sans que le gouverneur de la Cochinchine en fût avisé et se fût entendu à cet égard avec le gouvernement cambodgien. La juridiction française était nettement établie pour la solution des litiges entre Français et étrangers. Les Français étaient entièrement soustraits à la juridiction cambodgienne (1).

Vingt ans après, à l'époque où le gouvernement français cherchait à accroître son influence et son action en Indo-Chine, un nouveau traité fut signé avec le roi de Cambodge pour resserrer les liens du protectorat. Le consentement du roi Norodom fut moins volontiers accordé qu'en 1863; c'est à raison des difficultés rencontrées dans l'exercice d'un protectorat mal défini et mal interprété de part et d'autre que ce consentement à un traité nouveau et plus strict fut sollicité et obtenu non sans quelque rudesse. Le traité

(1) De Clercq, t. VIII, p. 608 et suiv.

de Pnom-Penh, du 17 juin 1884, confirmait les traités antérieurs et notamment celui du 11 août 1863, mais, en outre, il les complétait en précisant que le protégé devrait suivre docilement les directions du protecteur. « S. M. le roi de Cambodge, porte l'article 1er, accepte toutes les réformes administratives, judiciaires, financières et commerciales, auxquelles le gouvernement de la République française jugera, à l'avenir, utile de procéder pour faciliter l'accomplissement de son protectorat. » Le roi de Cambodge conservait le gouvernement et la direction de l'administration de ses États, mais « l'établissement et la perception des impôts, les douanes, les contributions indirectes, les travaux publics et, en général, les services qui exigent une direction unique ou l'emploi d'ingénieurs ou d'agents européens », devaient passer aux mains des agents de la France. Pour les services laissés à leurs soins, les fonctionnaires cambodgiens devaient être soumis au contrôle de résidents ou de résidents adjoints placés sous les ordres du résident général chargé d'assurer, « sous la haute autorité du gouverneur de la Cochinchine, l'exercice régulier du protectorat ». Le roi de Cambodge s'interdisait de contracter aucun emprunt sans l'autorisation du gouvernement de la République (1).

Le rattachement des protectorats de l'Annam et du Cambodge au gouvernement général de l'Indo-Chine, qui dépend lui-même du ministère des Colonies, indique la tendance à considérer les États protégés comme ne conservant, au point de vue des relations extérieures, qu'une personnalité presque nominale, entièrement subordonnée à celle de l'État français, sinon confondue avec elle. Ces protectorats tendent, par conséquent, à devenir, comme les protectorats anglais de l'Inde, de simples modalités de partage des attributions de la souveraineté, dictées ou maintenues par des convenances ou des motifs de pure politique intérieure, sans conséquences dans les relations internationales.

(1) De Clercq, t. XIV, p. 382 et suiv.

BIBLIOTEKA SZKOŁY NAUK POLITYCZNYCH W KRAKOWIE

## IV

L'établissement du protectorat de la France au Maroc a été inspiré par des raisons analogues à celles qui ont amené le protectorat français sur la Tunisie : préoccupation d'assurer l'influence française dans un pays voisin de l'Algérie, en vue de garantir la sécurité de celle-ci, préoccupation d'y prévenir la prédominance exclusive de toute influence étrangère qui eût risqué d'exercer des contre-coups plus ou moins dangereux en Algérie. Mais la politique qui visait à l'institution de ce protectorat a suivi des voies plus hasardeuses et a buté à des obstacles plus graves que celle qui a conduit, en 1881, la France à Tunis. L'Espagne considérait volontiers le Maroc comme le prolongement de son propre territoire; elle y voyait volontiers une réserve d'influence et de puissance sur laquelle elle jugeait bon de ne pas mettre la main, mais à condition que personne n'y prétendît toucher. Elle était portée à tenir pour usurpation sur ses propres droits toute tentative qui, tendant à capter l'héritage marocain, la frustrerait de ses espoirs patients (1). L'Angleterre surveillait surtout au Maroc l'une des clefs du détroit de Gibraltar, bien résolue à ne point laisser tomber cette clef aux mains d'une Puissance assez forte pour fermer le détroit. L'Allemagne, tardivement prise d'appétits coloniaux que n'avaient pu assouvir les possessions glanées parmi les dernières terres sans souverains, convoitait le Maroc où les uns voyaient pour elle une colonie de peuplement, les autres, un point d'appui pour le développement de sa puissance navale, tous, un débouché pour les produits de l'industrie germanique.

La France avait souvent de sérieux griefs contre le Maroc, fort mauvais voisin à cause de la turbulence de certaines tribus et de l'impuissance du sultan. Elle eût pu fort légitimement faire, à ses frontières et au delà, la police que le gouvernement marocain ne pouvait assurer. Mais des ambitions plus vastes l'entraînèrent dans des voies moins prudentes. Un parti projeta de prendre, d'un seul

(1) Voir Gabriel Maura, *la Question du Maroc au point de vue espagnol*, p. 28-56.

coup de filet, le Maroc tout entier. L'État marocain était en partie une fiction et une fiction changeante, car le sultan usait une portion de ses forces à tenter de rétablir son autorité sur des tribus qui avaient la fâcheuse habitude de se soustraire, en quelque sorte à tour de rôle, à ladite autorité. Le mirage du protectorat pourrait séduire le sultan par la perspective de faire de son empire une réalité. Mais ce mirage devait déplaire aux Puissances européennes qui entendaient conserver le Maroc en l'état où il était et plus encore à celle qui rêvait de s'emparer du pays. Par une singulière aberration, le gouvernement français prit ses précautions vis-à-vis des États européens qui n'avaient sur l'empire chérifien que des vues négatives ou lointaines; il négligea toute prudence vis-à-vis de l'État qui avait au moins des velléités et plutôt même des prétentions positives et prochaines.

L'accord anglo-français du 8 avril 1904 marqua les conditions auxquelles l'Angleterre levait tout *veto* à l'action politique de la France au Maroc. Ces conditions étaient : la renonciation de la France aux procédés d'obstruction longtemps employés contre la Grande-Bretagne en Égypte; la garantie de la liberté commerciale au Maroc pendant trente ans et l'engagement de veiller à ce que la partie des côtes marocaines qui commande le détroit de Gibraltar ne fût pas fortifiée (1). Un accord secret, du 3 octobre 1904, définit la sphère d'influence dans laquelle la France laissait à l'Espagne la même liberté d'action qui lui avait été reconnue à elle-même, par l'Angleterre, dans le reste du Maroc. Toutefois, dans une période qui ne devait pas excéder quinze ans, l'Espagne ne devait exercer cette liberté d'action qu'après accord avec la France, sauf le cas où la gravité des événements devrait hâter les solutions. « Dans le cas, stipulait l'article 3, où l'état politique du Maroc et le gouvernement chérifien ne pourraient plus subsister, ou si, par la faiblesse de ce gouvernement et par son impuissance persistante à assurer la sécurité et l'ordre public, ou pour toute autre cause à constater d'un commun accord, le maintien du *statu quo* devenait impossible, l'Espagne pourrait exercer librement son action dans la région délimitée à l'article précédent et qui constitue, dès à présent, sa sphère d'influence (2). »

(1) De Clercq, t. XXII, p. 507 et suiv.
(2) *Mémorial diplomatique*, 12 novembre 1914, p. 604.

Le gouvernement français semble n'avoir prévu de résistance ni du côté de l'Allemagne ni du côté du Maroc. La réunion de toute l'Afrique du Nord sous l'influence française, l'achèvement de l'œuvre commencée par la prise d'Alger en 1830, continuée par l'occupation de Tunis en 1881, tel était bien le but poursuivi et avoué, mais le procédé envisagé pour atteindre ce but était la « pénétration pacifique », l'institution du protectorat par persuasion (1). Peut-être abandonné à lui-même, le sultan se serait-il laissé persuader; conseillé, soutenu par l'Allemagne, il refusa de se laisser convaincre. La France suggérait, demandait, exigeait des réformes dans l'empire chérifien. Le sultan réclama la réunion d'une conférence internationale à l'effet d'examiner les réformes proposées et la manière de les accomplir. L'Allemagne appuya de toutes ses forces la réclamation marocaine et la conférence d'Algésiras substitua, au protectorat rêvé par le gouvernement français, l'internationalisation de l'empire marocain (2). Mais, en réalité, la conférence d'Algésiras ne résolut que le problème européen de la question marocaine; elle régla le conflit qui s'était élevé entre la France et l'Allemagne au sujet du Maroc; elle ne régla pas les destinées du Maroc parce qu'elle prétendit bâtir sur la fiction d'un État marocain organisé et d'un sultan obéi par ses sujets. Or, l'État marocain était, dans une large mesure, anarchique et le sultan était, sur de vastes espaces, méconnu ou tenu en échec.

Des Européens, sur la foi de l'acte d'Algésiras, se risquèrent au Maroc que la diplomatie avait prétendu leur ouvrir. Ils n'y trouvèrent pas la sécurité; plusieurs y trouvèrent la mort. Le 30 juillet 1907, neuf ouvriers, employés aux travaux du port de Casablanca, furent assassinés; trois étaient Français, trois Espagnols et trois Italiens. Le sultan était parfaitement incapable d'assurer la réparation et de prévenir le retour d'événements de ce genre. La France, très mollement secondée par l'Espagne, intervint pour châtier les tribus responsables du massacre et organiser la police. Pareille intervention était tout à fait en dehors des prévisions de l'acte d'Algésiras; elle remettait en question l'action de la France

(1) Voir Charles Dupuis, « Chronique internationale, le Maroc et l'acte d'Algésiras », *Annales des sciences politiques*, 1907, p. 650 et suiv., et *le Principe d'équilibre et le concert européen*, p. 463 et suiv.

(2) *Ibid.*

au Maroc et rouvrait, par une porte dérobée, la voie qui devait conduire au protectorat. Le 9 février 1909, la France et l'Allemagne signèrent une déclaration assez vague qui fut diversement interprétée (1). Les Français y virent volontiers l'acquiescement de l'Allemagne au protectorat français; les Allemands entendaient laisser à la France la charge d'assurer l'ordre et la paix et se réserver, pour prix de leur condescendance à la nationalisation des frais, l'internationalisation des profits. Sur ce malentendu et cette méprise se greffèrent tout naturellement des froissements graves. Cependant les sultans du Maroc se discréditaient l'un après l'autre auprès de leurs sujets — beaucoup moins enclins à la fidélité qu'à la rébellion — par leurs compromissions avec les chrétiens d'Europe. Moulay-Hafid avait détrôné Abd-el-Azis, le promoteur de la conférence d'Algésiras; il se vit, en 1911, menacé à Fez par des tribus en révolte.

Le gouvernement français jugea les Européens de Fez en péril et voulut les secourir. Il se montra peu désireux d'associer l'Espagne à cette œuvre d'intérêt commun. L'Espagne en conclut que la France voulait aller seule à Fez pour dominer le Maroc entier. Elle invoqua le traité du 3 octobre 1904 et allégua, non sans raison, que l'une des éventualités prévues lui rendait sa liberté d'action. « L'impuissance persistante du sultan à assurer la sécurité et l'ordre public » était le motif qui dictait l'expédition française à Fez; ce motif autorisait l'action indépendante et isolée de

(1) « Le gouvernement de la République française et le gouvernement impérial allemand, porte cette déclaration, animés d'un égal désir de faciliter l'exécution de l'acte d'Algésiras, sont convenus de préciser la portée qu'ils attachent à ses clauses, en vue d'éviter toute cause de malentendus entre eux dans l'avenir.

« En conséquence :

« Le gouvernement de la République française, entièrement attaché au maintien de l'intégrité et de l'indépendance de l'empire chérifien, résolu à y sauvegarder l'égalité économique et par suite à ne pas y entraver les intérêts commerciaux et industriels allemands, et le gouvernement impérial allemand ne poursuivant que des intérêts économiques au Maroc, reconnaissant d'autre part que les intérêts politiques particuliers de la France y sont étroitement liés à la consolidation de l'ordre et de la paix intérieure, et décidé à ne pas entraver ces intérêts,

« Déclarent qu'ils ne poursuivront et n'encourageront aucune mesure de nature à créer en leur faveur ou en faveur d'une Puissance quelconque un privilège économique et qu'ils chercheront à associer leurs nationaux dans les affaires dont ceux-ci pourront obtenir l'entreprise. » (*Livre jaune*, « Maroc », t. V, 1908-1910, p. 73.)

l'Espagne dans la zone d'influence qui lui était réservée. Le gouvernement français goûta peu l'argument, quelle qu'en fût la valeur. Le 8 juin, il fit connaître à l'Espagne qu'il ne donnerait point son assentiment à une action militaire espagnole; le jour même, les Espagnols occupèrent Larache.

L'Espagne manifestait de l'indépendance; l'Allemagne alla jusqu'à la contradiction. Au commencement de juillet 1911, elle envoya un navire, le *Panther*, mouiller devant le port d'Agadir, en alléguant la nécessité de défendre la sécurité et les intérêts des sujets allemands dans la région du Sous. Elle entendait, en réalité, signifier par là qu'elle ne laisserait pas la France libre d'établir le protectorat français sur le Maroc, sans conditions et sans concessions nouvelles. Les négociations furent longues et pénibles. Elles aboutirent aux accords franco-allemands du 4 novembre 1911.

Ces accords précisaient ce que la déclaration du 9 février 1909 n'avait esquissé qu'en termes vagues. Ils laissaient pleine liberté d'action politique à la France, si la France voulait établir son protectorat au Maroc, mais ils assuraient à l'Allemagne pleine liberté d'action économique dans l'empire marocain. L'Allemagne reconnaissait à la France la faculté d'assurer l'ordre et de dicter des réformes, pourvu que la France assumât la responsabilité du maintien de la liberté commerciale au profit des Allemands. La France assumait, vis-à-vis de l'Allemagne, cette responsabilité pour tout le Maroc, même pour la zone réservée à l'influence espagnole, l'Allemagne restant étrangère « aux accords particuliers que la France et l'Espagne croiraient devoir faire entre elles au sujet du Maroc » (1). Les accords du 4 novembre 1911 contredisaient l'acte d'Algésiras mais ne le détruisaient pas; la France et l'Allemagne se promettaient appui mutuel pour obtenir l'adhésion des Puissances signataires de l'acte de 1906 aux dispositions nouvelles qui modifiaient profondément cet acte, sans le supprimer entièrement.

L'acte d'Algésiras avait proclamé « le triple principe de la souveraineté et de l'indépendance du sultan du Maroc, de l'intégrité de ses États et de la liberté économique sans aucune inégalité ».

Les actes du 4 novembre 1911 permettaient à la France de faire

(1) Voir Convention de Berlin du 4 novembre 1911, *Revue générale de droit international public*, 1912, « Documents », p. 7 et suiv., et annexes, *ibid.*, p. 12 et suiv.

descendre le sultan du Maroc de la souveraineté à la mi-souveraineté, de l'indépendance à la dépendance déguisée sous l'euphémisme de protectorat; ils lui permettaient de conclure avec l'Espagne des accords qui semblaient difficilement compatibles avec le respect de l'intégrité des États marocains; ils étiraient la liberté économique sans aucune inégalité, en termes qui semblaient devoir réserver quelques privilèges aux Allemands (1).

Les actes du 4 novembre 1911, s'ils prévoyaient la modification de l'état politique du Maroc, laissaient subsister certaines institutions internationales introduites par l'acte d'Algésiras et confirmaient, en les visant expressément, la Banque d'État du Maroc, la commission des valeurs douanières, le comité permanent des douanes, la commission générale des adjudications et marchés, le comité spécial des travaux publics.

Les accords franco-allemands furent ratifiés le 12 mars 1912, et, dès le 30 mars, le sultan Moulay-Hafid signait un traité par lequel il acceptait le protectorat de la France. La France s'engageait à lui prêter un constant appui contre tout danger qui menacerait sa personne ou son trône, ou qui compromettrait la tranquillité de ses États; par contre, elle se réservait le droit d'occupation militaire des points où elle jugerait nécessaire d'entretenir des forces pour le maintien de l'ordre, le droit de police sur terre et dans les eaux marocaines, la représentation et la protection à l'étranger des sujets et des intérêts marocains, ainsi que la direction, par l'intermédiaire de son résident général, des affaires extérieures du Maroc. Le sultan acceptait d'instituer « au Maroc un nouveau régime comportant les réformes administratives, judiciaires, économiques, financières et militaires que le gouvernement français jugerait utile d'introduire sur le territoire marocain »; il s'interdisait « de conclure, à l'avenir, directement ou indirectement, aucun emprunt public ou privé, et d'accorder, sous une forme quelconque, aucune concession sans l'autorisation du gouvernement français » (2).

(1) « Le gouvernement allemand, porte la lettre annexe de M. de Kiderlen-Wæchter, en date du 4 novembre 1911, en renonçant à demander la détermination préalable de parts à faire à l'industrie allemande dans la construction des chemins de fer, compte que le gouvernement français sera toujours heureux de voir des associations d'intérêt se produire entre les ressortissants des deux pays pour les affaires dont ils pourront respectivement obtenir l'entreprise. » *Revue générale de droit international public*, 1912, « Documents », p. 12-13.

(2) *Revue générale de droit international public*, 1912, « Documents », p. 17-18.

Le traité du 30 mars 1912 prévoyait un accord spécial entre la France et l'Espagne. Les négociations franco-espagnoles furent longues, la tâche des négociateurs était malaisée; il s'agissait de concilier tant bien que mal des principes contradictoires : le principe du partage d'influence au Maroc entre la France et l'Espagne et le principe de l'unité et de l'intégrité de l'État marocain.

La convention de Madrid, du 27 novembre 1912, entre la France et l'Espagne, sur la situation respective des deux pays à l'égard du Maroc, a donné au problème posé des solutions plus ingénieuses et subtiles que rationnelles et satisfaisantes. Elle organise un protectorat double sur l'unique souverain du Maroc et, comme ce protectorat double n'est pas un protectorat commun des deux Puissances protectrices, pour rendre moins paradoxal le dédoublement des restes de la souveraineté marocaine, elle stipule que le sultan sera en quelque sorte dédoublé par la nomination d'un khalifa sur lequel s'exercera, pour la zone espagnole, le protectorat espagnol. Ce khalifa sera choisi par le sultan sur une liste de deux candidats présentés par le gouvernement espagnol; il ne pourra être révoqué que du consentement du gouvernement espagnol; il devra recevoir et suivre les inspirations du haut-commissaire de l'Espagne pour les réformes à introduire dans la zone espagnole, comme le sultan lui-même doit recevoir et suivre les inspirations du résident général de France pour le reste du Maroc. Une série de dispositions compliquées visent à concilier les effets de la dualité effective des gouvernements dans les deux zones espagnole et française avec l'unité théorique et les règles édictées, par l'acte d'Algésiras, pour la sauvegarde d'intérêts internationaux dans l'hypothèse du Maroc, État unitaire. Au point de vue des relations extérieures, la situation de la zone d'influence espagnole est particulièrement compliquée et singulière. Le haut-commissaire espagnol « sera le seul intermédiaire dans les rapports que le khalifa... aura à entretenir avec les agents officiels étrangers, étant donné d'ailleurs qu'il ne sera pas dérogé à l'article 5 du traité franco-chérifien du 30 mars 1912 »; or, cet article 5 réserve au résident général de France le monopole des relations du sultan avec les représentants étrangers. Ce monopole, en affirmant l'unité du Maroc à l'égard des Puissances étrangères, ne laisse pas au haut-commissaire espagnol la faculté de conclure des traités, au

nom du khalifa ou du sultan, pour la zone espagnole. Seul, le sultan peut traiter, pour cette zone, par l'intermédiaire du résident général de France; mais, aux termes de l'article 26 de la convention franco-espagnole, « les accords internationaux conclus à l'avenir par Sa Majesté chérifienne ne s'étendront à la zone d'influence espagnole qu'avec le consentement préalable du gouvernement de S. M. le roi d'Espagne ». L'Espagne assume la protection, à l'étranger, des sujets marocains originaires de la zone d'influence espagnole. La ville de Tanger et sa banlieue, comprises dans la zone espagnole, devraient être soumises à un régime spécial qui n'a jamais été déterminé (1).

## V

Le protectorat a été employé par les Puissances colonisatrices sous des formes et dans des acceptions très diverses. Dans la terminologie britannique, il désigne des modes d'action ou de protection très différents. Il s'applique à des rapports d'État à État, — d'État protecteur à État protégé, — analogues à ceux de la France avec la Tunisie, l'Annam, le Cambodge ou le Maroc; ainsi en a-t-il été du protectorat de l'Angleterre sur Zanzibar; ainsi en sera-t-il peut-être du protectorat récemment proclamé en Égypte. Il s'applique aux rapports de la Grande-Bretagne avec un très grand nombre de princes indiens qui conservent, sous le contrôle ou la direction de résidents britanniques, les apparences, sinon toutes les réalités de la souveraineté interne, mais n'ont aucune relation avec les Puissances étrangères, même par personne interposée, car la Couronne britannique traite des affaires extérieures de l'Inde avec les autres États, au nom de l'empire britannique et non pas au nom des princes protégés. Il s'applique enfin aux rapports du gouvernement anglais avec ses propres sujets et parfois avec les étrangers et les indigènes dans les territoires qui ne sont soumis à aucune souveraineté nettement définie, à aucun État organisé et digne de ce nom (2).

(1) *Revue générale de droit international public*, 1913, « Documents », p. 9 et suiv.

(2) HALL, *A Treatise on the foreign powers and jurisdiction of the British Crown*, p. 205 et suiv.; WESTLAKE, *Études sur les principes du droit international*, p. 229 et suiv.

Un protectorat, taillé à peu près selon la mode française, a permis au Japon de conduire, par de brèves étapes, la Corée de l'indépendance à la sujétion complète (1905-1910). L'Italie a essayé, sans succès d'ailleurs, d'un procédé analogue pour établir sa domination sur l'Abyssinie; mais là l'État protégé s'est soustrait au protectorat en opposant, par les armes, une résistance victorieuse; il a prouvé qu'il n'avait pas besoin de protection, en éconduisant, par la force, l'État protecteur (1).

L'institution des protectorats a toujours été dictée par des considérations politiques. Rarement, elle a été demandée ou librement consentie par l'État protégé; plus souvent, elle a été imposée par une grande Puissance à un État faible. Le droit international l'a enregistrée et subie comme il enregistre et subit tous les accords entre États, sans faire la critique de leur origine et sans relever la faiblesse que leur donne, au point de vue de la justice, le rôle qu'y a joué la force. Il pouvait d'ailleurs, à certains égards tout au moins, l'enregistrer et la subir avec moins de répugnance qu'il n'enregistre et ne subit le droit de conquête, puisqu'elle est, dans les cas les plus défavorables, une atténuation de ce droit condamnable mais non encore condamné. A d'autres égards, il est vrai, il eût pu s'insurger contre une forme de rapports entre États qui est un simple expédient et un expédient contradictoire aux principes considérés comme les bases fondamentales du droit international. La souveraineté, l'indépendance et l'égalité des États, tels sont, en effet, les bases essentielles sur lesquelles, depuis l'écroulement de la suprématie théorique du pape et de l'empereur, reposent les relations internationales et s'élève la société des États. Or, le protectorat réduit à l'étrange anomalie de la mi-souveraineté un État diminué, dépendant et inégal à son protecteur, un État qui garde le nom immérité et la façade altérée de l'État, mais qui perd, en réalité, le caractère d'un État véritable si la souveraineté est, comme il est si souvent proclamé, de l'essence même de l'État.

Le droit international ne s'est pas insurgé contre l'anomalie des protectorats, parce qu'il accepte les conventions des États sans se hasarder à distinguer celles qui ne comportent que des abandons de souveraineté temporaires, limités et rationnels, et celles qui

(1) Voir Charles Dupuis, « Chronique internationale », *Annales de l'École libre des sciences politiques*, 1897, p. 649-650.

contiennent des abandons de souveraineté perpétuels, excessifs ou du moins peu compatibles avec la thèse des attributs essentiels de l'État : souveraineté, indépendance, égalité. Il ne s'est pas insurgé parce qu'il a l'habitude de s'incliner devant les exigences de la politique; or, la politique ne se pique guère et s'embarrasse encore moins de logique; elle ne redoute pas de se contredire; partant, elle n'éprouve nul scrupule à rétablir entre États les rapports de hiérarchie et de subordination qu'elle avait, à la fin du moyen âge, proclamé incompatibles avec la dignité, si ce n'est même avec la nature des États. Mais, en subissant ainsi la pression de la politique, le droit international a fait l'aveu que la souveraineté, l'indépendance et l'égalité des États ne sont pas les seules colonnes sur lesquelles peuvent reposer la société des États et les relations internationales; il a fait l'aveu que ces colonnes ne sont pas intangibles.

Les philosophes, les moralistes et les courtisans de la politique ont cherché à justifier les protectorats par des raisons moins modestes que celles dont se contentent les juristes. Ceux-ci se tiennent humblement satisfaits sur le consentement donné, sans s'aventurer à discuter si ce consentement a été libre ou extorqué par menace ou contrainte. Les premiers, s'ils sont adeptes du culte de la force, n'ont pas de peine à légitimer les protectorats, d'un trait de plume comme d'un coup de canon. Ils ne mettent pas en doute le droit de conquête et leur assurance sur ce droit suffit à la justification du protectorat, puisque celui-ci est une atténuation, une modération de la conquête. S'ils ne se contentent pas des arguments de force, s'ils hésitent sur le droit de conquête, ils allèguent volontiers que la civilisation a des droits, que les États les plus civilisés sont les interprètes naturels de ces droits et que ces États sont fondés, par suite, à imposer leur protection, c'est-à-dire leur domination, pour élever les peuples inférieurs, sinon à leur niveau, du moins de quelques degrés vers lui. Théorie séduisante, mais théorie dangereuse et qui ouvre toutes grandes toutes les portes à tous les abus de la force. Car, tout État peut se croire — et plus aisément encore se dire — plus civilisé que ses voisins, afin de tirer de la supériorité qu'il s'attribue, sans autre juge que son orgueil, la prétention de réduire ses rivaux à la mi-souveraineté, c'est-à-dire à la mi-sujétion, en attendant la sujétion com-

plète. La supériorité — il serait parfois, sinon toujours, plus exact de dire la différence — de civilisation ne saurait, en aucune façon, justifier l'ingérence et moins encore la prépondérance d'un État dans l'administration d'un autre État. La supériorité de civilisation n'est pas un titre à l'oppression et la mainmise d'un État sur un autre État qui répugne à subir cette mainmise est très évidemment un mode d'oppression.

En dehors du protectorat demandé ou librement accepté par l'État protégé, on ne saurait, en justice, reconnaître la légitimité à l'origine d'un protectorat qu'autant que l'institution de ce protectorat constituait le seul moyen — ou le moyen le plus doux — de contraindre un État à accomplir les devoirs internationaux qu'il refusait systématiquement de remplir ou se montrait incapable d'observer, s'il demeurait livré à lui-même (1). La souveraineté n'a pas à se plaindre d'être diminuée si elle est impuissante à se manifester dans sa plénitude ; or, cette plénitude suppose l'accomplissement des devoirs, contre-partie nécessaire de l'exercice et de la revendication des droits. Pour être respectée, la souveraineté doit être respectable. Celle qui a gaspillé, dans le désordre et l'iniquité, ses titres au respect doit s'estimer heureuse de survivre, même anémiée, aux fautes qui ont accusé son indignité et de s'incliner devant un protecteur qui lui laisse, avec une activité restreinte et contrôlée, quelques chances de se prolonger et de se réhabiliter.

Un protectorat, moralement injustifiable à l'origine, peut, avec le temps, devenir légitime non par l'effet d'une prescription impuissante à rien effacer, mais par l'effet des services rendus par l'État protecteur, par l'assentiment tacite mais général qui substitue, à la violence du début, l'acceptation volontaire d'un régime éprouvé bienfaisant. A l'inverse, un protectorat justifié à ses débuts peut devenir un scandale si l'État protecteur, abusant de la confiance qui lui a été faite, exploite avec une âpreté égoïste l'État protégé.

Le droit international qui subit, impassible, l'établissement des

(1) Ce qui est dit ici de l'incapacité de remplir les devoirs internationaux peut être étendu à l'incapacité de remplir les devoirs essentiels de la souveraineté même à l'égard des sujets de l'État. La souveraineté cesse d'être respectable si elle est incapable de respecter et de protéger la vie, la propriété et la liberté individuelle de ses sujets aussi bien que des étrangers.

protectorats, justifiés ou non, n'ouvre aucun recours à l'État protégé qui devient victime de son protecteur, car la hiérarchie introduite par le protectorat est courte et sans répercussion; elle laisse l'État protégé à la discrétion du protecteur demeuré l'égal des États tiers.

Toutefois, en réintroduisant, dans les rapports entre États et sous le couvert du droit international, fût-ce de façon exceptionnelle et limitée, le principe de la subordination à titre de peine ou de précaution, la politique a ouvert dans le principe de l'intangibilité de la souveraineté une brèche par où pourrait être aisément frayée la voie qui conduirait à demander des comptes, au nom de la justice et de l'intérêt commun, à tous les États qui mésuseraient de leurs droits et répudieraient leurs devoirs.

## CHAPITRE VIII

### LA DOCTRINE DE DRAGO ET LES CONTROLES FINANCIERS

### I

La souveraineté jouit-elle du privilège de ne pas payer ses dettes, au moins ses dettes publiques, c'est-à-dire ses dettes résultant d'emprunts publics? Formulée en termes d'une brutalité aussi indiscrète, la question ne provoquerait sans doute que des réponses négatives, ou écarterait du moins les réponses nettement affirmatives. Mais si personne ne se hasarderait à soutenir que l'État souverain a le droit de répudier ses dettes, nombreux sont les partisans de la thèse d'après laquelle l'État souverain, seul juge et maître, dans sa souveraineté, du point de savoir s'il peut payer et donc s'il doit payer, ne saurait être contraint à s'acquitter contre son gré.

Cette thèse a été exposée, avec une force et un éclat particuliers, dans la note, en date du 29 décembre 1902, adressée par le gouvernement de la République argentine à son représentant à Washington. Elle est devenue célèbre sous le nom de doctrine de Drago, empruntant cette dénomination au nom de l'auteur de la note du 29 décembre 1902, le docteur Drago, ministre des Affaires étrangères de la République argentine. En réalité, la note argentine du 29 décembre 1902, donc la doctrine de Drago, comprenait plus que la thèse juridique d'après laquelle un État ne doit pas être contraint par la force à payer ses dettes publiques; elle comprenait cette thèse, mais elle comprenait aussi une thèse politique d'après laquelle la contrainte devait être, en tout cas, interdite, par application de la doctrine de Monroë, aux États européens contre des États américains, et la thèse juridique n'était qu'un élément de la thèse politique. « La note argentine du 29 décembre

1902, a écrit le docteur Drago, était un document essentiellement politique. Elle n'avait, par cela même, à envisager que les relations entre les Puissances européennes et les États d'Amérique (1). » Mais, en n'envisageant que les relations entre les Puissances européennes et les États d'Amérique, elle donnait à la solution proposée la double base ou la double justification d'une théorie juridique universelle et d'une théorie politique américaine.

Le docteur Drago formulait ainsi la doctrine juridique : « ... Le capitaliste qui avance son argent à un État étranger tient toujours compte des ressources du pays où il va opérer et du plus ou moins de possibilités qu'il y a que les engagements passés soient exécutés sans encombre. A chaque gouvernement échoit, à ce titre, un crédit différent, selon son degré de civilisation et de culture et sa manière de procéder dans les affaires. Ces circonstances sont pesées et mesurées avant que de négocier un emprunt pour le traiter dans des conditions plus ou moins onéreuses, d'après les renseignements que les banquiers prêteurs possèdent en ce sens.

« En outre, le créancier n'ignore pas qu'il a traité avec une entité souveraine, et l'une des conditions propres à toute souveraineté est que nulle procédure exécutoire ne peut être ni initiée ni accomplie contre elle, parce que ce mode de recouvrement compromettrait son existence même et ferait disparaître l'indépendance et l'action du gouvernement respectif.

« Parmi les principes fondamentaux du droit public international que l'humanité a consacrés, un des plus précieux est celui qui détermine que tous les États, quelle que soit la force dont ils disposent, sont des entités parfaitement égales entre elles et ayant réciproquement droit aux mêmes considérations et aux mêmes respects.

« La reconnaissance de la dette, la liquidation de son montant peuvent et doivent être faites par la nation sans détriment de ses droits primordiaux comme entité souveraine ; le recouvrement compulsif et immédiat, à un moment donné, au moyen de la force, entraînerait la ruine des nations les plus faibles et l'absorption d'un gouvernement, avec toutes les facultés qui lui sont inhérentes, par les puissants de la terre.

(1) Docteur Luis M. Drago, « les Emprunts d'État et leurs rapports avec la politique internationale », *Revue générale de droit international*, 1907, p. 267.

« Tout autre est le caractère des principes proclamés dans ce continent américain. « Les contrats passés entre une nation et des « personnalités privées sont obligatoires selon la conscience du « souverain et ne peuvent être l'objet de force compulsive », a dit l'illustre Hamilton. Il ne confère aucun droit d'action en dehors de la volonté souveraine.

« Les États-Unis ont été très loin dans ce sens. Le onzième amendement de leur Constitution établit, en effet, avec l'assentiment unanime du peuple, que le pouvoir judiciaire de la nation n'a pas qualité pour connaître des litiges de loi ou d'équité intentés contre l'un des États-Unis par des citoyens d'un autre État ou par des citoyens ou des sujets d'un État étranger.

« La République argentine a déclaré ses provinces susceptibles d'être demandées en justice et a même consacré le principe que la nation fût éventuellement appelée, devant la Cour suprême, à répondre de l'exécution des traités passés avec les particuliers.

« Mais ce qu'elle n'a pas établi ce qu'elle ne saurait d'aucune façon admettre, c'est que le montant de sa dette éventuelle, une fois déterminée par sentence, on la prive de la faculté de choisir le mode et le temps d'effectuer un payement dans lequel elle est, pour le moins, aussi intéressée que le créancier lui-même, parce qu'il y va du crédit et de l'honneur de tout un peuple.

« Ce n'est, en aucune manière, la défense de la mauvaise foi, du désordre et de l'insolvabilité délibérée et volontaire. C'est tout simplement la protection due à la dignité de l'entité publique internationale qui ne peut être ainsi entraînée à la guerre, au préjudice des nobles fins qui déterminent l'existence et la liberté des nations.

« La reconnaissance de la dette publique, l'obligation définie de la payer n'est nullement une déclaration sans valeur par le seul fait que le recouvrement ne puisse pas s'effectuer par la voie de la violence.

« L'État subsiste en sa qualité et, tôt ou tard, les situations obscures sont résolues, les ressources s'accroissent, les communes aspirations d'équité et de justice prévalent et l'on donne satisfaction aux engagements les plus en retard.

« Dès lors, la sentence déclarant l'obligation de payer la dette, rendue par les tribunaux du pays ou par ceux de l'arbitrage inter-

national, aspiration constante vers la justice qui fonde les relations politiques entre les peuples, cette sentence, dis-je, constitue un titre indiscutable qui ne saurait être comparé au droit incertain de celui dont les créances ne sont pas reconnues et qui se place dans le cas d'en appeler à la force pour obtenir satisfaction.

« ... Le recouvrement *manu militari* des emprunts implique l'occupation territoriale, laquelle suppose la suppression ou la subordination des gouvernements... Le discrédit s'attachant aux États qui manquent de satisfaire aux droits de leurs créanciers légitimes entraîne déjà des difficultés trop considérables pour qu'il soit besoin d'aggraver, par l'agression étrangère, les calamités d'une insolvabilité momentanée... (1). »

La doctrine de Drago, ou plus exactement la thèse juridique, ainsi formulée, de la doctrine de Drago, a obtenu l'approbation sans réserve d'un certain nombre de jurisconsultes réputés (2); elle n'a pas rallié l'unanimité, du moins elle n'a pas rallié toutes les opinions sans restrictions ou précisions. Nul ne songe à réclamer ou à justifier le recours à la force contre un État qui, par suite de circonstances malheureuses et imprévues, éprouve des embarras financiers et qui se montre soucieux d'entrer en arrangements équitables avec ses créanciers; mais plusieurs se préoccupent de ne point couvrir, par une formule trop générale, l'État qui, loin d'être un simple failli malheureux et de bonne foi en quête d'un concordat, s'affiche ou se conduit comme un banqueroutier frauduleux ou qui, après avoir emprunté sans prudence, se retranche derrière sa souveraineté pour refuser tout règlement raisonnable à ses créanciers. Le docteur Drago avait introduit, dans sa note du 29 décembre 1902, les éléments d'une distinction qu'il importait de mettre en relief. Il avait affirmé que sa thèse n'était, « en aucune manière, la défense de la mauvaise foi, du désordre et de l'insolvabilité délibérée et volontaire »; il avait allégué qu'une « sentence rendue par les tribunaux du pays ou par ceux de l'arbitrage international » constituait une garantie pour les créanciers. Il n'avait toutefois subordonné expressément à aucune condition ni

(1) *Revue générale de droit international public*, 1907, p. 252 et suiv., en note.

(2) Notamment MM. Torres Campos, André Weiss, Féraud-Giraud, d'Olivecrona, Voir docteur Luis Drago, *la República Argentina y el caso de Venezuela*, p. 19-53.

à aucune réserve l'interdiction du recours à la force pour assurer le service d'une dette publique. Et l'objection avait été faite que la thèse généralisée ouvrait aux gouvernements de mauvaise foi la porte par où il leur serait facile de dépouiller leurs créanciers.

L'un des jurisconsultes français dont l'avis avait été demandé sur la doctrine de Drago, M. Lehr, a indiqué la voie par laquelle cette doctrine, rectifiée ou simplement précisée et complétée, pourrait, devenant irréprochable, s'introduire et s'imposer en droit international. Selon M. Lehr, l'État qui manque à ses engagements peut être contraint de les remplir, comme le pourrait être un particulier, sous les mêmes conditions, — tout compte tenu de la difrence des situations, — c'est-à-dire après constatation des droits des créanciers et de la faute du débiteur par une autorité indépendante. Quand le débiteur est un État, l'autorité indépendante ne saurait être autre qu'un tribunal d'arbitrage. Le recours à la contrainte ne pourrait avoir lieu sans arbitrage préalable ; mais il serait permis, si l'État se refusait à accepter l'arbitrage ou à exécuter la sentence. L'État doit « penser aux devoirs que lui impose sa dignité d'État souverain avant de prétendre que ses créanciers s'inclinent devant cette dignité pour se laisser dépouiller sans protestation » (1). La solution proposée par M. Lehr est celle qui a été adoptée, avec quelque extension à d'autres cas que le défaut de payement des dettes publiques, dans la convention de la Haye du 18 octobre 1907, concernant la limitation de l'emploi de la force pour le recouvrement des dettes contractuelles.

La politique s'est volontiers affranchie des scrupules que le droit international suggérait en faveur du respect — poussé plus ou moins loin — pour la souveraineté de l'État mauvais débiteur. Elle ne s'est jamais mise au service des créanciers impayés et déçus, en se considérant comme obligée de soutenir leurs droits ; elle s'est toujours réservé d'agir ou de ne pas agir suivant les circonstances et l'intérêt, prenant conseil de l'opportunité, de l'occasion et, le cas échéant, de l'ambition plus que de la justice ; elle ne s'est jamais crue obligée de s'arrêter devant la souveraineté d'un État qui invoque le privilège de cette souveraineté pour ne pas payer ses dettes.

(1) Docteur Luis Drago, *la Republica Argentina y el caso de Venezuela*, p. 51-53. Comp., dans le même sens, l'opinion de M. Westlake, *ibid.*, p. 22-25.

Les principes dont la politique s'est généralement inspirée ont été mis en relief dans une circulaire adressée, en 1848, par lord Palmerston aux représentants de la Grande-Bretagne à l'étranger. Ils ont été réaffirmés depuis par lord Salisbury.

« Le gouvernement de Sa Majesté, écrivait lord Palmerston, a eu souvent l'occasion d'enjoindre aux représentants de Sa Majesté dans divers pays étrangers de faire les représentations les plus sérieuses et amicales mais non impérieuses à l'appui des réclamations en souffrance de sujets britanniques porteurs d'obligations publiques et de valeurs de ces États.

« Comme il semble y avoir, dans certains de ces États, une conception erronée au sujet du juste droit du gouvernement de Sa Majesté d'intervenir impérieusement, s'il le juge bon, pour appuyer ces réclamations, j'ai à vous informer, comme représentant de Sa Majesté dans l'un des États contre lesquels des sujets britanniques élèvent de telles réclamations, que c'est pour le gouvernement britannique entièrement une question de discrétion et nullement une question de droit international, s'il doit ou ne doit pas faire de cette question l'objet de négociations diplomatiques. Si la question est à considérer simplement dans son rapport avec le droit international, il ne peut y avoir aucun doute sur le droit parfait que le gouvernement de chaque pays possède de prendre pour sujet de négociation diplomatique toute plainte fondée que certains de ses sujets peuvent élever contre le gouvernement d'un autre pays, ou tout tort que ces sujets peuvent avoir souffert de la part de gouvernements étrangers; et, si le gouvernement d'un pays est qualifié pour demander redressement en faveur de tout particulier qui, parmi ses sujets, peut élever une réclamation juste mais non satisfaite contre le gouvernement d'un autre pays, ce droit de demander redressement ne saurait être diminué simplement parce que l'étendue du tort est accrue et parce qu'au lieu d'un individu réclamant une somme comparativement faible, il y a un grand nombre d'individus auxquels sont dues des sommes considérables.

« C'est par conséquent simplement une question de pouvoir discrétionnaire pour le gouvernement britannique de décider si cette question doit faire l'objet de négociations diplomatiques et la décision de cette question de discrétion repose entièrement sur des considérations britanniques et domestiques.

« Les gouvernements successifs de la Grande-Bretagne ont considéré jusqu'ici comme indésirable que les sujets britanniques placent leurs capitaux dans des emprunts de gouvernements étrangers au lieu de les employer dans des entreprises profitables dans leur pays; et, dans le but de décourager les prêts hasardeux à des gouvernements étrangers qui peuvent être incapables de payer les intérêts stipulés ou peu portés à le faire, le gouvernement britannique a considéré, jusqu'à présent, comme la politique la meilleure, de s'abstenir de faire des questions internationales des plaintes élevées par des sujets britanniques contre des gouvernements étrangers qui n'ont pas tenu leurs engagements financiers.

« Car le gouvernement britannique a considéré que les pertes subies par des hommes imprudents, qui se sont mépris en se fiant à la bonne foi de gouvernements étrangers, serait un avertissement salutaire pour les autres et empêcherait tous autres emprunts étangers d'être levés en Angleterre, sauf par des gouvernements d'une bonne foi connue et d'une solvabilité vérifiée. Mais, néanmoins, il pourrait arriver que la perte occasionnée aux sujets britanniques par le défaut de payement des intérêts de prêts faits par eux à des États étrangers devînt si grande que ce serait, pour la nation, payer un trop haut prix pour un tel avertissement pour l'avenir et, dans un tel état de choses, ce pourrait devenir le devoir du gouvernement britannique de faire de ces questions le sujet de négociations diplomatiques (1). » Peu de temps auparavant, lord Palmerston, en réponse à une question de la Chambre des Communes, indiquait que, dans certaines circonstances, il serait prêt à aller jusqu'à se servir de la force.

Lord Salisbury, en 1880, réservait, de même, la liberté d'appréciation, d'action ou d'abstention de la Grande-Bretagne. « Si, d'une part, disait-il (2), ce serait une injustice de dire que ce pays ne devrait pas intervenir pour soutenir les porteurs de bons dont les intérêts auraient été lésés, d'autre part, il serait à peine équitable qu'un groupe de capitalistes obtînt le pouvoir d'entraîner ce pays à des actes de force de pareille nature. Ils auraient ainsi tout le bénéfice d'une garantie nationale sans l'avoir payée. »

(1) Hall, *A Treatise on international law*, p. 294-295, en note.
(2) Cité dans la réponse de M. Holland sur la note argentine de 1902, docteur Luis Drago, *la Republica Argentina y el caso de Venezuela*, p. 48.

La politique a suivi, dans la pratique, les principes formulés par lord Palmerston. Elle n'a pas mis en doute la légitimité de son intervention lorsqu'elle n'avait pas de doute sur l'opportunité de cette intervention. Et, comme elle puise d'habitude ses raisons d'agir dans les considérations d'intérêt et de force plus que dans les considérations de justice, elle a eu recours à la violence ou à la menace pour presser les États en faillite de payer leurs créanciers, quand elle a pu le faire sans grands risques; elle l'a fait souvent avec l'espoir d'en tirer d'autres avantages que le simple règlement des dettes en souffrance.

« ... Les interventions, dit M. Drago, sont toujours accomplies contre des peuples faibles et n'ayant pas d'alliés, incapables, par suite, d'opposer une résistance sérieuse. Il n'y a pas d'exemples qu'elles aient été exercées contre des États puissants.

« La Russie s'est vue forcée, durant de longues années, à suspendre le service de la dette extérieure, et l'idée n'est venue à personne de la contraindre à payer en mettant l'embargo sur ses rentes... Nous pourrions citer un grand nombre d'exemples analogues. Ils nous obligent à conclure que l'intervention financière se produit seulement dans le cas où l'on n'a pas à redouter qu'une efficace résistance militaire vienne compromettre l'entreprise. Invariablement, celle-ci répond à des plans de politique coloniale poursuivis soit par une Puissance isolée, soit par suite d'une entente préalable entre plusieurs. Sous couleur de revendications pécuniaires, ce que se propose l'assaillant, c'est d'atteindre quelque but d'expansion impérialiste, c'est de s'attribuer une zone d'influence, une prééminence, un protectorat (1)! »

Le tableau est poussé au noir et il y faut introduire quelques nuances. Il est vrai, comme disait le docteur Drago dans la note argentine du 29 décembre 1902, que « le moyen le plus simple pour aboutir à la mainmise et à la substitution des autorités locales par les gouvernements européens, c'est précisément l'intervention financière comme bien des exemples le prouvent » (2); mais il est excessif de dire que l'intervention financière répond invariablement à des plans de politique coloniale et d'expansion impéria-

(1) « Les Emprunts d'État et leurs rapports avec la politique internationale », *Revue générale de droit international public*, 1907, p. 272-274.

(2) *Ibid.*, p. 254, en note.

liste. Si pareille intervention a été trop souvent inspirée effectivement par des visées ou des arrière-pensées d'ambition politique, elle a parfois été simplement dictée par le seul souci de défendre les légitimes intérêts de créanciers frustrés par des gouvernements sans ordre ou sans scrupules. L'exemple le plus caractéristique peut-être, pour illustrer la différence des mobiles qui ont amené les États à intervenir en faveur de créanciers impayés, est fourni par l'action concertée et nullement concordante de la France, de l'Angleterre et de l'Espagne au Mexique, en 1861.

Le 17 juillet 1861, une loi, votée par le Congrès mexicain et sanctionnée par le président Juarez, avait suspendu, pour deux ans, le payement des dettes reconnues dans les conventions étrangères conclues avec l'Angleterre en 1842 et 1851, avec la France en 1853, avec l'Espagne en 1853 et 1859 (1). Les trois Puissances dont les sujets se trouvaient ainsi lésés se mirent d'accord pour donner, par une action militaire commune, plus de force à leurs réclamations. Elles signèrent, le 31 octobre 1861, à Londres, une convention qui assignait pour but à leur expédition d'exiger des autorités mexicaines « une protection plus efficace pour les personnes et les propriétés de leurs sujets, ainsi que l'exécution des obligations contractées envers elles par la République du Mexique » (2). Elles convenaient d'envoyer, sur les côtes du Mexique, des forces de terre et de mer combinées « dont l'ensemble devrait être suffisant pour pouvoir saisir et occuper les différentes forteresses et positions militaires du littoral mexicain. Les commandants des forces alliées » étaient, « en outre, autorisés à accomplir les autres opérations qui seraient jugées, sur les lieux, les plus propres à réaliser le but spécifié dans le préambule de la convention, et notamment à assurer la sécurité des résidents étrangers... ». Les trois Puissances s'engageaient « à ne rechercher, pour elles-mêmes, aucune acquisition de territoire, ni aucun avantage particulier, et à n'exercer, dans les affaires intérieures du Mexique, aucune influence de nature à porter atteinte au droit de la nation mexicaine de choisir et de constituer librement la forme de son gouvernement » (3).

(1) Voir De La Gorce, *Histoire du second Empire*, t. IV, p. 10 et 19.
(2) Préambule de la convention, *Livre jaune*, « Documents diplomatiques », 1861, p. 120.
(3) Article 2, *Livre jaune*, « Documents diplomatiques », 1861, p. 121.

Ces termes, qui paraissaient limiter strictement l'objet des mesures de coercition et écarter tout désir d'intervention politique, couvraient des arrière-pensées et des desseins très différents. Si l'attitude oscillante et quelque peu contradictoire de l'Espagne semblait trahir quelque hésitation entre le rêve grandiose d'une restauration d'autorité ou d'influence sur son ancienne colonie et le plan modeste d'une simple action en payement des créances en souffrance, l'Angleterre et la France avaient, dès le début, des vues également nettes mais tout à fait contraires.

Lord Russell, qui dirigeait le *Foreign Office,* écrivait à lord Cowley, ambassadeur britannique à Paris, qu'il entendait rester fidèle au principe de non-intervention, que ce principe, presque toujours sage, l'était « surtout au Mexique, à cause des factions qui y étaient nombreuses, à cause de l'étendue du pays qui exigerait un corps d'armée considérable, à cause des États-Unis, toujours ombrageux et en éveil; les Espagnols seraient odieux aux libéraux, les Anglais aux réactionnaires; si l'arrivée de notre flotte, disait-il, provoque un changement dans la politique mexicaine, nous nous en réjouirons, mais nous croyons qu'une attitude réservée est la meilleure pour nous, pour l'Europe, pour le Mexique lui-même » (1). Lord Russell se tint au programme ainsi défini. « La Grande-Bretagne voulait bien une expédition, mais dont les dépenses ne dépasseraient pas les profits. Son moyen de se payer, ce serait la saisie des douanes, vieux moyen qu'elle perfectionnerait par quelques précautions supplémentaires négligées jusque-là. Elle se présenterait sur les rives du Mexique, moins en ennemie qu'en créancière. Elle apparaîtrait dans les eaux de la Vera-Cruz à la façon non d'un conquérant, mais d'un huissier, d'un huissier à la vérité plus exigeant, plus courroucé que d'habitude et accompagné de beaucoup de recors passablement armés (2). »

L'empereur Napoléon III ne voulait pas s'enchaîner à une politique aussi terre à terre. Le recouvrement des créances, la protection des personnes et des biens ne pouvaient suffire à son imagination en quête d'un plan grandiose, où sa magnanimité couvrirait, par l'ampleur du dénouement, la mesquinerie du prologue, et ser-

(1) De La Gorce, *Histoire du second Empire,* t. IV, p. 21.
(2) *Ibid.*, p. 21-22.

virait, par son désintéressement, les intérêts de la France. Régénérer le Mexique, en faire dans l'Amérique du Nord le champion de la race latine, introduire l'équilibre sur le continent américain en y faisant triompher le principe des nationalités, fonder une monarchie mexicaine pour faire contre-poids à la démocratie anglo-saxonne, la fonder sans l'imposer, en respectant et en soutenant — après l'avoir inspiré — le libre choix des Mexicains, las des discordes républicaines, la fonder au profit de l'archiduc Maximilien, frère de l'empereur d'Autriche, c'est-à-dire témoigner des égards aux Habsbourgs, rehausser leur prestige et effacer — au point de vue français tout au moins — les souvenirs amers que pouvaient avoir laissés à François-Joseph la campagne d'Italie et le traité de Zurich, ne chercher au Mexique ni conquête ni colonie, mais simplement la reconnaissance qui s'attache aux services rendus, assumer ouvertement les charges militaires qui devaient assurer le succès du plan et n'atteindre, que par les détours subtils du désintéressement affiché, la gloire, l'autorité et l'influence au Mexique, en Amérique, et, par surcroît sans doute, en Autriche et en Europe, tel fut le rêve de magnificence et d'illusions qui sombra dans l'abandon de l'Angleterre et de l'Espagne, dans l'hostilité des Mexicains qui détenaient le pouvoir et dans l'impuissance de ceux qui y aspiraient. Selon la convention de Londres, l'Angleterre et l'Espagne limitèrent donc leur action, et ne prétendirent qu'au payement et à la protection de leurs nationaux; elles refusèrent de suivre la France dans une intervention politique. L'intervention politique fut, au contraire, le véritable but du gouvernement français; les réclamations pécuniaires ne furent, pour lui, que prétexte et occasion de chercher à établir, au Mexique, un empire latin sous l'autorité d'un prince autrichien et sous l'influence de la France.

Le docteur Drago relève, à juste titre, que les mesures de coercition contre les États laissant leurs dettes publiques en souffrance n'ont été employées que contre des États plus ou moins faibles, jamais contre les grandes Puissances. C'est que, pour contraindre une grande Puissance récalcitrante à payer, il ne faudrait, sans doute, rien moins qu'une coalition de plusieurs grandes Puissances, assez forte pour intimider et pour déterminer à céder sans avoir à courir le risque d'une guerre; car, s'il fallait recourir

à la guerre effective contre un État puissant dont les finances sont obérées, les chances d'obtenir payement seraient singulièrement mises en péril par l'épuisement résultant d'une lutte ruineuse. Ce qui décide un État mauvais payeur à s'acquitter, c'est moins la guerre que la menace d'une guerre redoutée, menace d'ailleurs parfois soulignée et accentuée par des moyens de pression plus ou moins énergiques. Si, généralement, ce sont de grandes Puissances qui ont prétendu user de contrainte contre des États relativement faibles, c'est que la disproportion des forces est la condition presque nécessaire du succès, c'est-à-dire de l'obtention du payement sans que les frais exposés pour l'obtenir risquent de dépasser le profit à attendre. Il convient d'ailleurs de remarquer — ainsi que l'a fait le docteur Drago — qu'il s'en faut de beaucoup que toutes les Puissances secondaires, infidèles à leurs engagements financiers, aient eu à subir des mesures de coercition de la part des grandes Puissances. La politique a arbitrairement décidé, selon les circonstances, de l'action et de l'abstention, en s'inspirant de motifs qui n'étaient pas exclusivement des considérations de force. Certaines faillites ou banqueroutes d'États faibles ont bénéficié parfois d'indulgences qui peuvent étonner.

La disproportion de puissance entre les États réclamants et l'État objet de la réclamation a été, semble-t-il, la condition déterminante de la forme d'intervention financière qui a soulevé les plus vives critiques de la théorie et produit les meilleurs résultats dans la pratique : le contrôle financier international.

Le contrôle financier international suppose une immixion continue d'autorités étrangères dans les affaires financières de l'État qui y est soumis. Il constitue donc une atteinte permanente à la souveraineté de cet État; c'est par là qu'il est plus grave qu'une simple intervention tendant à obtenir, par pression ou coercition accidentelle, payement de sommes dues ou promesse de payement et de garanties; c'est ce qui le rend, aux yeux de certains théoriciens, condamnable au suprême degré. Il est le mode d'intervention financière qui a donné les meilleurs résultats dans la pratique, parce que l'action régulière et constante de délégués étrangers compétents, choisis avec soin par les États qui les désignent, a établi un peu d'ordre et de régularité dans des administrations qui en étaient dépourvues et a servi le crédit des États sujets au

contrôle en même temps que les intérêts des créanciers lésés par ces États.

Le contrôle international des finances tunisiennes, qui fut d'assez courte durée, a été signalé au chapitre des protectorats. Les contrôles internationaux des finances ottomanes, égyptiennes et helléniques, méritent particulièrement d'être non seulement mentionnés, mais très sommairement analysés.

## II

La Turquie, admise par le traité de Paris du 30 mars 1856 « à participer aux avantages du droit public et du concert européen » (1), pensa ne pouvoir montrer plus de goût pour la civilisation européenne ni tirer plus de profit de cette civilisation qu'en contractant des emprunts en Europe. Elle débuta, en 1858, par un emprunt en Angleterre. De 1858 à 1873, elle trouva des banquiers complaisants qui lui trouvèrent des prêteurs aveugles, si bien qu'au début de 1875 elle avait une dette publique dépassant cinq milliards. Le gouvernement ottoman jugea plus commode de frustrer ses créanciers que de réformer son mauvais système d'impôts et ses détestables procédés d'administration. Un *iradé* ou décret du 6 octobre 1875 annula « le bénéfice du gage accordé aux créanciers spéciaux » et réduisit, pour cinq ans, le payement des coupons à moitié en espèces, l'autre moitié devant être réglée en obligations cinq pour cent amortissables en cinq ans (2). C'était une entrée modeste dans la voie de la faillite. Le gouvernement ottoman ne tarda pas à détruire, chez ses créanciers, les illusions qu'avaient pu entretenir des débuts aussi timides dans l'art de ne pas payer ses dettes. Le décret du 6 octobre 1875 ne fut pas appliqué et la guerre russo-turque fournit des prétextes décents pour suspendre tous les engagements financiers. Mais, la guerre ter-

(1) Article 7, DE CLERCQ, t. VII, p. 62.
(2) François DEVILLE, *les Contrôles financiers internationaux et la souveraineté de l'État*, p. 107.

minée, la Russie stipula, dans les préliminaires de paix de San-Stefano, une indemnité de guerre et cette stipulation offrit aux Puissances occidentales l'occasion d'intervenir, au Congrès de Berlin, dans les affaires financières de la Turquie. Leur intervention, pour avoir été discrète et détournée, n'en fut pas moins efficace. L'un des plénipotentiaires ottomans, Carathéodory-Pacha, demanda au Congrès de relever la Turquie de l'obligation de payer une indemnité de trois cents millions de roubles à la Russie. « D'où la Turquie, dit-il, tirerait-elle aujourd'hui les ressources qui lui seraient indispensables pour pourvoir aux dépenses des services les plus urgents, pour ne pas laisser ses créanciers sans aucune consolation, pour remplir, dans la mesure du possible, un simple devoir d'humanité envers les masses privées du plus strict nécessaire et pour subvenir aussi au service d'une indemnité de guerre (1) ? »

Les États d'Occident entendaient obtenir quelques « consolations » pour leurs sujets créanciers du sultan; ils n'étaient pas disposés à admettre que ces consolations pussent être réduites par la concurrence de l'indemnité russe.

Lord Salisbury appela « l'attention de ses collègues de Russie sur les inconvénients d'une indemnité qui dépasse les ressources du débiteur », et déclara, « au nom de son gouvernement, ne pas admettre que la Russie, se trouvant créancière en vertu du traité de San-Stefano, pût prendre un rang de préférence à aucun des créanciers de la Turquie, dont les titres avaient une date antérieure à la guerre » (2).

Le comte Schouvaloff, pour calmer les appréhensions et faire tomber les objections, affirma, « d'une manière générale, que, dans la question financière, la Russie comptait respecter la légalité, c'est-à-dire toute hypothèque antérieure ».

Bien que la forme de la réponse fût aussi peu nette que peu juridique, il était possible d'en induire que la Russie entendait donner satisfaction à l'Angleterre et renoncer à tout droit de préférence sur les créanciers antérieurs à la guerre.

M. Waddington, plénipotentiaire de France, se retourna alors

(1) Séance du 2 juillet 1878, protocole n° 11, DE CLERCQ, t. XII, p. 259.
(2) Séance du 2 juillet 1878, protocole n° 11, DE CLERCQ, t. XII, p. 260-261.

vers Carathéodory-Pacha et lui demanda si la Porte était disposée à « déclarer qu'elle entendait respecter à l'avenir tous ses engagements financiers ».

Carathéodory n'osa pas être aussi affirmatif. Il se borna à répondre que « la Porte ferait tout son possible pour remplir ses engagements et ajouta que, pour être en mesure de donner une déclaration plus précise, il devait prendre les instructions de son gouvernement » (1).

Les Puissances jugèrent utile de stimuler les velléités et d'examiner les possibilités de la Turquie. A la séance du 11 juillet, le comte Corti, premier plénipotentiaire d'Italie, présenta au Congrès, au nom de ses collègues de France, de la Grande-Bretagne et d'Italie, la déclaration suivante : « Les Puissances représentées au Congrès sont d'avis de recommander à la Sublime-Porte l'institution à Constantinople d'une commission financière, composée d'hommes spéciaux, nommés par les gouvernements respectifs, et qui serait chargée d'examiner les réclamations des porteurs de titres de la dette ottomane et de proposer les moyens les plus efficaces pour leur donner la satisfaction compatible avec la situation financière de la Sublime-Porte (2). » L'Allemagne, l'Autriche-Hongrie et la Russie donnèrent leur assentiment à la proposition qui groupa ainsi les six grandes Puissances de l'Europe dans une mise en demeure, adressée à la Porte, en vue d'arriver à un règlement international de la faillite ottomane.

Carathéodory chercha à écarter l'intervention directe des Puissances. « ... Son gouvernement, dit-il, donnerait tous ses soins à la question des finances... mais il ne pourrait accepter la déclaration des plénipotentiaires de France, de la Grande-Bretagne et d'Italie dans les termes où elle était formulée. » Il indiqua « que les créanciers de la Porte recherchaient une entente entre eux et avec le gouvernement qui, de son côté, s'efforcerait de les satisfaire dans la mesure de ses ressources (3). »

Le gouvernement ottoman aimait mieux négocier avec ses créanciers — ou leurs représentants — qu'avec les grandes Puissances ;

(1) Séance du 2 juillet 1878, protocole n° 11, DE CLERCQ, t. XII, p. 261-262.
(2) Séance du 11 juillet 1878, protocole n° 18, DE CLERCQ, t. XII, p. 309.
(3) DE CLERCQ, t. XII, p. 309.

il réussit, en prenant l'initiative d'un règlement amiable avec ses créanciers, à éluder la menace d'une intervention officielle et directe des Puissances dans le règlement de sa faillite. Cette initiative, à vrai dire, fut tardive et précédée d'un essai de règlement par voie d'autorité souveraine. « Par un décret du 22 novembre 1879, le sultan avait tenté d'imposer à ses créanciers une sorte de concordat qui avait surtout pour objet de donner satisfaction aux banquiers turcs de Galata et à la Banque Ottomane (1). » Mais la situation privilégiée faite par le décret aux créanciers ottomans provoqua de vives critiques en Europe. La Porte jugea prudent de faire des concessions.

Dans une note circulaire du 3 octobre 1880, « relatives à certaines questions du traité de Berlin », adressée aux représentants des six grandes Puissances à Constantinople, elle indiqua la procédure à laquelle elle entendait recourir pour prévenir, par une entente avec ses créanciers européens, l'intervention des Puissances.

« La Sublime-Porte, portait cette note, invitera directement et par le canal de ses représentants à l'étranger les délégués des porteurs de titres de la dette publique ottomane à se rendre à Constantinople pour s'entendre avec le gouvernement impérial ottoman, sans aucune ingérence de la part des Puissances sur le service de la dette susdite, ainsi que sur la question de l'indemnité russe, et pour délibérer sur les conditions d'un arrangement équitable à cet égard. Ces conditions se résument ainsi qu'il suit :

« Une fois l'entente établie entre le gouvernement et les délégués des porteurs, ces derniers désigneront une banque qui fonc-

(1) François Deville, *les Contrôles financiers internationaux et la souveraineté de l'État*, p. 111. Le décret « affectait une annuité de 1 350 000 livres turques au service intérieur et extérieur de la dette publique. Mais avec cette condition spéciale qu'une somme de 1 100 000 livres turques serait attribuée aux établissements financiers ottomans qui avaient fait des avances à l'État soit pour les derniers coupons de 1875-1877, soit pour l'aider à sortir de la terrible situation où il s'était trouvé au lendemain de San-Stefano. En réalité, 250 000 livres turques seulement restaient pour les porteurs. » (Albert Murat, *le Contrôle international sur les finances de l'Égypte, de la Grèce et de la Turquie*, p. 116.) Une convention annexée au décret abandonnait, pour dix ans, à la Banque Ottomane et au groupe de banquiers de Galata, moyennant une somme forfaitaire de 9 100 000 livres turques, l'administration de six contributions indirectes, sur le produit desquelles ils étaient autorisés à « prélever par privilège une annuité de 1 100 000 livres. » (François Deville, *op. cit.*, p. 111.)

tionnera aux lieu et place de l'administration des six contributions indirectes (affectées par le décret du 22 novembre 1879 au service de la dette) (1). Le nouvel établissement financier devra gérer les revenus que l'administration des six contributions encaisse jusqu'à ce jour.

« De même, en cas d'une modification des traités de commerce dans le sens de l'augmentation des droits de douane actuels de huit pour cent, la différence entre ces huit pour cent et le chiffre de l'augmentation future, ainsi que l'excédent de revenus qui devra résulter de l'application générale de la loi sur les patentes, comparativement aux recettes de l'impôt du *témettu (income-tax)*, enfin les redevances de la Roumélie orientale et de Chypre, ainsi que le tribut de la Bulgarie et une partie de l'excédent qui se produirait au fur et à mesure de l'augmentation des revenus actuels de l'État, seront également affectés au paiement des intérêts et à l'amortissement de la dette publique de l'Empire. La dette flottante et l'indemnité de guerre à payer au gouvernement russe feront de même partie du même arrangement.

« L'administration des six contributions et des revenus à ajouter qui viennent d'être énumérés, ainsi que le mode de leur paiement pour le service de la dette, seront dévolus à la banque choisie par les délégués des détenteurs (2). »

Une note de la Porte du 23 octobre 1880 invita les créanciers à envoyer à Constantinople des délégués qui s'entendraient directement avec elle en vue d'un règlement équitable de la dette en souffrance. Cinq délégués furent choisis pour représenter, l'un, sir Robert Burke, les porteurs anglais et néerlandais, les autres, MM. Valfrey, le baron de Mayr, le docteur Primker et le commandeur Mancardi, les porteurs français, austro-hongrois, allemands et italiens.

« Après quatre mois de négociations, ils obtinrent de la Turquie et des banquiers de Galata, non seulement une transformation radicale, au profit des porteurs, du décret et de la convention de 1879, mais encore l'adhésion au principe d'une nouvelle répartition des revenus concédés et de leur administration absolument indé-

(1) Voir *supra*, p. 285.

(2) Noradounghian, *Recueil d'actes internationaux de l'empire ottoman*, t. IV, p. 278-279.

pendante par un conseil composé de délégués des porteurs.

« Pour donner une idée de l'importance des concessions obtenues par les délégués des créanciers, il suffira de dire que les revenus bruts finalement abandonnés par le gouvernement turc s'élevaient à 1 870 000 livres turques au lieu de 1 350 000 accordées précédemment par le décret du 22 novembre 1879 et que le prélèvement annuel au profit des banquiers de Galata était réduit de 1 100 000 à 590 000 livres turques (1). »

L'entente établie, les résultats en furent consignés dans un décret du sultan du 20 décembre 1881, — ou 28 *Mouharrem* 1299 selon le calendrier turc, — souvent désigné sous le nom abrégé de décret de *Mouharrem*. Les créanciers devaient subir de fortes réductions d'intérêts et de capital, mais ils obtenaient, par contre, l'affectation au service de la dette d'un certain nombre d'impôts ou autres éléments de recettes du budget ottoman (2) et l'avantage plus appréciable encore d'une administration spéciale et, à certains égards, internationale des revenus affectés. Cette administration devait être dirigée par le Conseil d'administration de la dette publique ottomane, lequel se composerait de sept membres, représentant les porteurs de titres. Ces membres étaient nommés, l'un, représentant les porteurs anglais et néerlandais par le *Council of foreign Bondholders* de Londres, trois autres représentant les porteurs français, austro-hongrois et allemands, par les syndicats des établissements financiers de Paris, Vienne et Berlin; le délégué des porteurs italiens était désigné par la Chambre de commerce de Rome; les deux autres membres devaient être choisis par les porteurs ottomans et par les détenteurs d'obligations privilégiées. Les décisions du Conseil de la dette devaient être prises à la majorité, le président ayant, en cas de partage égal, voix prépondérante. La présidence était attribuée alternativement, pour une année, au délégué anglais et au délégué français, en raison du grand nombre de titres possédés en Angleterre et en France.

Le Conseil de la dette devait assurer la perception des revenus affectés au service de la dette par l'intermédiaire de l'administra-

(1) Albert Murat, *le Contrôle international sur les finances de l'Égypte, de la Grèce et de la Turquie*, p. 117-118.

(2) Voir l'énumération des revenus affectés au service de la dette, *ibid.*, p. 125 et suiv.

tion des revenus concédés, soumise entièrement à son autorité et composée d'agents choisis par lui. Les contestations qui pourraient surgir entre le Conseil de la dette et le gouvernement ottoman devaient être tranchées par arbitrage, chacune des deux parties désignant deux arbitres et ces quatre arbitres choisissant un surarbitre en cas de partage.

Le contrôle international des finances de Turquie n'est pas exercé par les grandes Puissances. Il n'a pas été établi sur l'injonction des grandes Puissances. Il résulte d'une décision en apparence purement volontaire et spontanée du sultan. Et l'article 20 du décret de *Mouharrem* a eu soin de réserver au gouvernement ottoman la faculté de supprimer ou de suspendre le régime institué d'accord avec les représentants des créanciers, en stipulant qu'en pareil cas les porteurs de titres recouvreraient la plénitude de leurs droits tels qu'ils résultaient des contrats d'emprunt originaires. Il a ainsi souligné encore l'indépendance que le gouvernement ottoman avait tenu à garder vis-à-vis des grandes Puissances dans le règlement de sa faillite. Mais s'il n'a pas déféré à une injonction, le gouvernement ottoman a déféré à une invitation des grandes Puissances. Et cette invitation, s'il n'en avait pas été tenu compte, eût sans doute été suivie d'une pression plus forte, d'une véritable intervention financière. Le gouvernement ottoman a agi avec adresse en s'accordant avec ses créanciers, en consacrant l'accord par un acte de souveraineté, en observant les dispositions convenues et inscrites dans le décret de *Mouharrem*. La procédure qu'il a annoncée dans sa note du 3 octobre 1880 était à la fois correcte et habile. Le contrôle international établi par le décret de *Mouharrem* a eu les plus heureux résultats pour les finances ottomanes; il a rendu à la Turquie le crédit qu'elle avait perdu et lui a permis de procéder à des conversions et de contracter des emprunts nouveaux.

Il est plus que douteux que le gouvernement ottoman se fût décidé à organiser un contrôle international de ses finances, s'il n'avait redouté de se voir imposer un contrôle, sous une forme plus rigoureuse et plus déplaisante, par les grandes Puissances. Mais s'il convient de ne pas oublier que l'invitation des grandes Puissances et la crainte de leur action ont été l'origine du contrôle international des finances ottomanes, il serait excessif de voir dans le dé-

cret de *Mouharrem* l'effet d'une intervention abusive. La politique avait, sous la forme très discrète d'une recommandation, fait poindre la menace éventuelle d'une ingérence des grandes Puissances. Elle n'a pas insisté; elle s'est effacée dès que la Porte eut marqué l'intention ferme de sauvegarder les intérêts des créanciers européens.

## III

Le contrôle international des finances égyptiennes a été organisé, sous sa forme actuelle, par la loi égyptienne du 17 juillet 1880, dite loi de liquidation. Mais à la différence du décret de *Mouharrem*, la loi de liquidation égyptienne n'a pas été l'effet d'un libre accord du khédive avec ses créanciers : elle a été la conséquence d'une pression exercée par les grandes Puissances et la consécration d'arrangements préparés et imposés par celles-ci.

Ismaïl, pacha puis khédive d'Égypte, dépassa de beaucoup le sultan, son souverain, dans l'art d'emprunter pour gaspiller. Bien qu'il fût fort intelligent, il emprunta, résolument et sans être dupe, à des taux usuraires; il prodigua avec magnificence. En une douzaine d'années, il éleva la dette égyptienne de 367 millions de francs à plus de 1 700 millions; en avril 1876, ayant épuisé les expédients, il dut avouer sa banqueroute. Il eût volontiers réglé — ou plutôt cessé de régler — ses créanciers par voie d'autorité. Mais la situation internationale de l'Égypte ne lui permettait pas d'opposer purement et simplement l'omnipotence de la souveraineté aux créanciers européens en détresse. La réforme judiciaire qui, à la demande du gouvernement égyptien, avait abouti, en 1875, avec l'assentiment de quatorze États intéressés, à l'institution de tribunaux mixtes pour remédier aux abus résultant de la multitude des juridictions consulaires, avait rendu « le gouvernement égyptien, les administrations, les daïras de S. A. le khédive et des membres de sa famille », justiciables de ces tribunaux, composés, en majorité, de magistrats européens, « dans les procès avec les étrangers » (1). Les créanciers d'Europe pouvaient donc

(1) Albert Murat, *le Contrôle international sur les finances de l'Égypte, de la Grèce et de la Turquie*, p. 28.

s'adresser à des tribunaux qui, bien qu'égyptiens en droit, étaient, en droit comme en fait, indépendants du khédive, à l'effet de faire proclamer leurs droits, obtenir condamnation contre les administrations khédiviales et prétendre à l'exécution des sentences.

Pour recouvrer la liberté de ne pas payer ses dettes, Ismaïl n'avait légalement que deux ressources : ou s'entendre avec ses créanciers ou s'entendre avec les Puissances pour modifier les conventions internationales qui limitaient sa puissance législative. Il dépensa vainement une ingéniosité remarquable pour tenter, par ces deux voies hérissées d'obstacles, de se soustraire à ses engagements financiers. Il se heurta et trébucha, pour ne plus se relever, au choc de la France et de la Grande-Bretagne.

Le 2 mai 1876, le khédive instituait la Caisse de la dette publique, chargée d'administrer certains revenus affectés au service des emprunts et d'assurer le payement des créanciers sur des bases nouvelles qui furent définies par un décret du 7 mai 1876. La Caisse de la dette publique devait être dirigée par quatre commissaires nommés par le khédive, sur désignation des gouvernements anglais, français, austro-hongrois et italien. Un décret du 18 novembre 1876 organisait, en outre, un contrôle général des finances égyptiennes confié à deux contrôleurs, l'un français et l'autre anglais. L'expérience ne tarda pas à démontrer l'insuffisance des revenus affectés; le 27 janvier 1878, Ismaïl institua une commission d'enquête à l'effet d'examiner la situation financière et les réformes à opérer dans l'administration financière de l'Égypte. La commission, dans un rapport préliminaire, ayant déclaré que la cause principale des désordres avait « été le pouvoir absolu du khédive », Ismaïl déclara qu'il entendait gouverner désormais « avec et par son conseil des ministres ». Il chargea Nubar-Pacha de former un ministère selon la mode européenne et prit prétexte de l'entrée d'un Anglais et d'un Français dans ce ministère pour supprimer ou du moins suspendre le contrôle général des finances. La France et l'Angleterre exigèrent la promesse que le contrôle serait rétabli, si l'un des deux ministres européens venait à cesser ses fonctions (août 1878).

Cependant Ismaïl n'entendait pas être prisonnier de son Conseil des ministres; il pensa secouer le joug anglo-français en opposant à l'influence de l'Angleterre et de la France les protestations de ses

sujets. En janvier 1879, il convoqua une assemblée des notables; en avril, il refusa d'approuver les conclusions du rapport de la commission d'enquête, soutenues par ses ministres européens. Ceux-ci se retirèrent; le 22 avril, le khédive promulgua une loi qui consacrait les résolutions des notables, d'après lesquelles l'Égypte n'était pas en faillite, mais qui portait atteinte aux droits des créanciers. Ismaïl avait cru se débarrasser de la France et de l'Angleterre; ce furent ces Puissances qui se débarrassèrent de lui. Elles s'adressèrent au sultan et obtinrent la déposition d'Ismaïl; un firman appela Tewfik-Pacha à succéder à son père comme khédive d'Égypte.

Tewfik-Pacha se prêta, sans peine, à la recherche d'une solution équitable et définitive des difficultés financières, de concert avec les Puissances. Le 31 mars 1880, il institua, par décret, une commission internationale à l'effet de liquider la situation; la commission devait « déterminer les ressources qui pourraient être mises à la disposition des créanciers de l'État, tout en conservant les sommes indispensables au gouvernement égyptien pour assurer la marche régulière des services publics ». Le décret du 31 mars 1880 fut approuvé par l'Allemagne, l'Autriche-Hongrie, l'Angleterre, la France et l'Italie qui, dans une déclaration, s'engagèrent à accepter comme obligatoire et sans appel la décision qui serait rendue par la commission de liquidation en ce qui concernait les obligations et dettes du gouvernement égyptien et des daïras Kassah et Sanieh. Les Puissances consentaient aussi à ce que les décisions de la commission fussent reconnues par les tribunaux de la Réforme comme ayant la valeur d'une loi. Elles s'engageaient, en outre, à rechercher collectivement l'adhésion des Puissances qui avaient pris part à l'établissement des tribunaux mixtes. Une note collective fut, à cet effet, adressée à la Belgique, au Danemark, à la Hollande, au Portugal, à la Suède et Norvège, à l'Espagne, à la Grèce, à la Russie et aux États-Unis d'Amérique. Les sept premières Puissances donnèrent aussitôt leur adhésion; les adhésions de la Russie et des États-Unis n'arrivèrent qu'après la promulgation de la loi de liquidation, qui eut lieu le 11 juillet 1880 (1). De la sorte, la loi de liquidation, approuvée par tous les

(1) Albert Murat, *le Contrôle international sur les finances de l'Égypte, de la Grèce et de la Turquie*, p. 37-39.

États qui avaient participé à l'institution des tribunaux mixtes, s'imposait à tous les créanciers sujets de ces États et réglait, par voie d'autorité, le concordat égyptien, à l'égard de tous, mais avec la garantie et l'assentiment de leurs États respectifs.

La loi de liquidation divisait la dette consolidée en quatre parties : dette privilégiée 5 pour 100, dette unifiée 4 pour 100, dette générale de la daïra Sanieh, dette domaniale 5 pour 100. La Caisse de la dette publique devait recevoir, directement, des comptables supérieurs des provinces et administrations dont les revenus étaient affectés au service des dettes privilégiée et unifiée, les fonds destinés au service des intérêts et de l'amortissement de ces dettes. Les dettes de la daïra Sanieh et la dette domaniale avaient des administrations spéciales comme des gages spéciaux. Le gouvernement égyptien ne pouvait désormais émettre d'emprunts nouveaux que sur avis conforme de la commission de la dette. Les commissaires de la dette, « représentants légaux des porteurs de titres, auraient qualité pour poursuivre, devant les tribunaux de la Réforme, l'exécution de toutes les obligations contractées par le gouvernement égyptien à l'égard du service des deux dettes privilégiée et unifiée » (1).

En 1884, le gouvernement égyptien, ayant besoin de contracter un emprunt, l'Angleterre entama des négociations pour assurer l'émission de cet emprunt et apporter certaines modifications à la loi de liquidation.

Ces négociations aboutirent à la convention de Londres du 18 mars 1885 qui fut signée par les six grandes Puissances et par la Turquie. L'intervention de la Turquie était nécessaire pour l'emprunt, le khédive ne pouvant emprunter sans l'assentiment du sultan; celle des six grandes Puissances était nécessaire pour modifier la loi de liquidation; ces Puissances s'engageaient, comme en 1880, à porter les arrangements nouveaux à la connaissance des Puissances qui avaient pris part à l'établissement des tribunaux de la Réforme et à les inviter à y adhérer. Le nouvel emprunt fut non seulement autorisé, mais garanti par la France, l'Allemagne, l'Autriche-Hongrie, la Grande-Bretagne, l'Italie et la Russie. La Caisse de la dette publique était chargée d'assurer le service de ce

(1) Charles Dupuis, « Chronique internationale (1904) », *Annales des sciences politiques*, 1905, p. 646 et suiv.

nouvel emprunt et, pour que toutes les Puissances garantes de l'emprunt fussent représentées dans la Caisse de la dette publique, deux nouveaux commissaires, l'un allemand, l'autre russe, furent adjoints aux quatre commissaires de la France, de l'Angleterre, de l'Autriche-Hongrie et de l'Italie.

En 1890, les Puissances consentirent à la conversion des dettes les plus onéreuses pour l'Égypte; la dette privilégiée 5 pour 100 et un emprunt émis, en 1888, à 4 1/2 pour 100, avec autorisation du sultan et sur avis conforme de la Caisse de la dette, furent convertis en une nouvelle dette privilégiée 3 1/2 pour 100; la dette domaniale fut convertie en dette 4 1/4 pour 100; la dette de la daïra fut réduite à l'intérêt fixe de 4 pour 100 par suppression de l'intérêt complémentaire et variable stipulé en 1881. Mais les Puissances ne s'entendirent pas sur l'emploi à faire des économies résultant des conversions, La France, notamment, ne voulait pas se prêter à des emplois susceptibles de consolider la domination de la Grande-Bretagne en Égypte. Par suite, il fut arrêté que, jusqu'à entente entre le gouvernement égyptien et les Puissances sur l'emploi des économies provenant des conversions, le montant de ces économies serait conservé par la Caisse de la dette.

Sous l'administration britannique, la situation financière de l'Égypte s'était singulièrement améliorée à la suite de la prospérité croissante du pays, mais cette amélioration même avait rendu plus pesantes, à mesure qu'elles étaient moins utiles, les entraves diverses qui avaient été établies dans l'intérêt des créanciers. L'autorisation de la Caisse de la dette était nécessaire non seulement pour tout emprunt, mais encore pour toute réforme des impôts affectés au service de la dette; le fonds des économies provenant des conversions était indisponible; la dette unifiée ne pouvait être convertie sans l'assentiment des Puissances et la France s'était montrée hostile à la conversion de cette dette, moins peut-être encore à raison de l'intérêt des porteurs français qui possédaient les deux tiers des titres que par crainte de mettre de nouvelles ressources au service de la politique anglaise en Égypte.

Lorsque, en 1904, la France s'entendit avec l'Angleterre pour régler toutes les questions politiques qui divisaient les deux Puissances, elle renonça à toute opposition aux vues britanniques sur l'Égypte, et, par suite, à toute entrave inutile aux créanciers et

gênante pour l'administration financière de l'Égypte. Dans la déclaration du 8 avril 1904, concernant l'Égypte et le Maroc, elle donna son adhésion à un projet de décret khédivial contenant « les garanties jugées nécessaires pour la sauvegarde des intérêts des porteurs de la dette égyptienne, mais à la condition qu'après sa mise en vigueur aucune modification n'y pourrait être introduite sans l'assentiment des Puissances signataires de la convention (de Londres) de 1885 » (1). Le nouveau décret, « approuvé par toutes les Puissances ayant participé aux réformes de 1880 » (2), maintenait la commission de la dette et la déclarait permanente jusqu'à entier amortissement ou remboursement des dettes garantie, privilégie et unifiée; il déclarait, en même temps, que les commissaires ne pourraient être relevés de leurs fonctions sans le consentement de leurs gouvernements respectifs. Il disposait que les décisions de la commission de la dette seraient prises à la majorité absolue, mais que les commissaires auraient, « même individuellement, qualité pour poursuivre devant les tribunaux mixtes, comme représentants légaux des porteurs de titres, l'administration financière représentée par le ministre des Finances, pour l'inexécution de toute obligation qui incombait au gouvernement en vertu de la présente loi à l'égard de tout ce qui concernait le service des dettes garantie, privilégiée et unifiée » (3).

Le décret modifiait les affectations de revenus de manière à laisser plus de liberté au gouvernement égyptien. Le service de la dette exigeant une annuité de 3 600 000 livres égyptiennes environ, le produit brut des impôts fonciers, sauf l'impôt sur les dattiers, dans toutes les provinces, à l'exception de celle de Keneh, devait, seul, être affecté au service des trois dettes garantie, privilégiée et unifiée. Ce produit brut était estimé à 4 200 000 livres égyptiennes, et tout l'excédent sur les sommes nécessaires au service de la dette devait être versé au ministère des Finances. Le gouvernement égyptien n'était tenu d'obtenir l'assentiment des Puissances, pour modifier les impôts affectés, qu'autant que les modifications « seraient de nature à réduire leur rendement au-dessous de

(1) Article 1er, DE CLERCQ, t. XXII, p. 507.
(2) François DEVILLE, *les Contrôles financiers internationaux et la souveraineté de l'État*, p. 191-192.
(3) Article 37, DE CLERCQ, t. XXII, p. 512.
(4) Article 36, *ibid.*

quatre millions de livres égyptiennes. Les dettes garantie et privilégiée ne pouvaient être converties avant 1910; la dette unifiée ne pouvait l'être avant 1912. A partir de ces dates, les remboursements et par suite les conversions pouvaient avoir lieu au gré du gouvernement égyptien. Ce gouvernement recouvrait, avec la liberté d'établir à son gré son budget, la liberté d'emprunter sans l'assentiment de la commission de la dette et celle de disposer du fonds de réserve général organisé en 1888, ainsi que des économies des conversions, déduction faite des sommes nécessaires pour doter la Caisse de la dette d'un fonds de réserve de 1 800 000 livres égyptiennes et d'un fonds de roulement de 500 000 livres égyptiennes (1).

Le contrôle international financier de l'Égypte avait été, avant l'occupation britannique, la condition en quelque sorte essentielle de la protection des créanciers de l'Égypte et du rétablissement du crédit égyptien. L'influence de l'Angleterre sur toute l'administration égyptienne eût suffi, depuis l'occupation, à assurer l'ordre dans les finances, mais l'occupation britannique était dépourvue de titre régulier; l'Angleterre ne pouvait donc prétendre à la disparition du contrôle international régulièrement organisé (1). Celui-ci avait perdu en fait, mais non en droit, sa raison d'être. La réforme préparée par l'accord anglo-français du 8 avril 1904 et réalisée par décret du khédive avec assentiment des Puissances intéressées a eu le mérite de tenir compte des progrès réalisés et de décharger l'Égypte d'entraves qui n'étaient plus justifiées par l'intérêt des créanciers. En supprimant les mesures qui étaient devenues inutiles et qui dépassaient le but en vue duquel elles avaient été instituées, elle a marqué que le contrôle financier international devait être, à l'exclusion de toute arrière-pensée politique, un simple organe de protection et de garantie des droits des créanciers. C'est, en effet, le seul rôle qui puisse être correctement attribué à une semblable institution.

(1) Charles Dupuis, « Chronique internationale (1904) », *Annales des sciences politiques*, 1905, p. 651.

## IV

La Grèce, après avoir abusé des emprunts, avait abusé du principe de souveraineté pour réduire, par voie d'autorité, le service de ses emprunts extérieurs au détriment de ses créanciers étrangers, plus mal traités que les porteurs de titres de la dette intérieure. La raison ou le prétexte de l'inégalité de traitement des deux catégories de créanciers était la question du change. La Grèce était au régime du cours forcé ; les coupons de la dette intérieure étaient payables en billets dépréciés ; ceux de la dette extérieure étaient, presque tous, payables en or. L'exécution stricte de tous les contrats d'emprunt eût laissé les porteurs de titres de la dette extérieure à l'abri des conséquences de la situation économique et financière qui pesait sur les porteurs de titres de la dette intérieure. Le gouvernement hellénique jugea opportun de s'alléger en infligeant aux porteurs de titres de la dette extérieure des réductions de coupons destinées à compenser, pour lui, les pertes résultant d'un change défavorable. Il estima, sans doute, que l'avantage de toucher en or une partie de leurs créances valait bien un sacrifice supérieur à celui que la dépréciation des billets imposait aux porteurs de titres de la dette intérieure. La loi grecque du 10-22 décembre 1893, sans toucher à la dette intérieure, réduisit à 30 pour 100 de la valeur nominale des coupons le service des intérêts des emprunts contractés à l'étranger de 1881 à 1893 », supprima « toutes affectations spéciales données en garantie de cette dette extérieure » et suspendit « le service d'amortissement ». Les porteurs de titres de la dette extérieure furent d'un tout autre avis que le gouvernement et le parlement helléniques ; ils firent entendre des protestations. « Les porteurs allemands, réunis à Berlin, adressèrent au chancelier de l'empire une pétition dans laquelle ils sollicitaient l'intervention du gouvernement impérial afin d'obtenir l'institution d'une commission internationale, chargée de l'organisation et de la surveillance permanente des finances du royaume hellénique (1). » Le chancelier, M. de Caprivi, n'ac-

(1) Albert Murat, *le Contrôle international sur les finances de l'Égypte, de la Grèce et de la Turquie*, p. 86.

cueillit pas la demande et conseilla aux porteurs allemands « de s'entendre avec les groupes français et anglais en vue de poursuivre des négociations directes avec le gouvernement grec » qui avait annoncé l'intention d'examiner les projets d'arrangement qui pourraient lui être soumis. Les comités de porteurs de titres réunis à Paris en 1896 élaborèrent, en effet, un projet de règlement. Mais, en 1897, la Grèce, malgré les conseils et les efforts des grandes Puissances, entra en guerre avec la Turquie, fut vaincue et n'évita les conditions de paix rigoureuses que voulait lui dicter le vainqueur que grâce à l'intervention de ces grandes Puissances dont elle avait méprisé les avis.

L'intervention fut présentée, par euphémisme, comme une médiation; mais les Puissances médiatrices étaient très résolues à ne pas se contenter de proposer mais à imposer certaines solutions. Ces Puissances mirent pour condition à leur médiation qui devait être, en réalité, une intervention en faveur de la Grèce, que le gouvernement hellénique acceptât les dispositions dont elles conviendraient avec le gouvernement ottoman; à l'instigation de l'Allemagne, elles exigèrent que la Grèce se prêtât à l'institution d'un contrôle international de ses finances pour assurer les garanties voulues aux porteurs de titres de la dette extérieure. Elles pouvaient mettre d'autant plus aisément cette condition à leur concours que la demande certaine d'une indemnité de guerre par la Turquie rendrait leur aide financière indispensable à la Grèce.

L'article 2 des préliminaires de paix, du 18 septembre 1897, entre la Grèce et la Turquie, confirmé par l'article 2 du traité définitif de paix du 4 décembre 1897, stipulait que « l'arrangement nécessaire pour faciliter le payement rapide de l'indemnité de guerre » imposée par la Turquie à la Grèce serait fait avec l'assentiment des Puissances, de manière à ne pas porter atteinte aux droits acquis des anciens créanciers détenteurs des titres de la dette publique de la Grèce. « A cet effet, était-il dit dans le texte, il sera institué à Athènes une commission internationale des représentants des Puissances médiatrices à raison d'un membre nommé par chaque Puissance. » Le gouvernement hellénique fera adopter une loi, agréée préalablement par les Puissances, réglant le fonctionnement de la commission et d'après laquelle la perception et l'emploi de revenus suffisant au service de l'emprunt pour l'indem-

nité de guerre seront placés sous le contrôle absolu de la commission.

En exécution de ces dispositions, les délégués de la France, de l'Angleterre, de l'Allemagne, de l'Autriche-Hongrie, de l'Italie et de la Russie se réunirent, le 27 octobre 1897, à Athènes, sous la présidence de M. Streit, ministre des Finances helléniques, afin d'examiner la situation financière de la Grèce et d'élaborer des projets concernant le règlement des anciennes dettes et l'organisation du contrôle international. Ces projets furent prêts au commencement de janvier 1898. Ils furent approuvés par les Puissances, puis adoptés, le 7 mars 1898, par la Chambre hellénique.

La loi du 7 mars 1898 divisait les emprunts helléniques en trois groupes : le premier comprenait l'emprunt 4 pour 100 1887 Monopoles, et l'emprunt 5 pour 100 1893 *Funding Loan,* montant ensemble à 142 784 000 francs; le second groupe comprenait les emprunts 5 pour 100 1881, 1884 et 1890 Pirée-Larisse, s'élevant ensemble à 253 932 500 francs; le troisième se réduisait au seul emprunt 4 pour 100 1889 de 155 millions. Aucun emprunt ne subissait de réduction de capital; les réductions d'intérêt étaient différentes selon l'importance des garanties originairement affectées au service des divers emprunts.

Une somme de 14 437 500 drachmes était affectée au service de la dette extérieure en chacune des années de 1898 à 1902, et cette somme devait donner au minimum 8 758 000 francs or par an; à partir de 1903, elle devait être élevée à 14 850 000 drachmes et produire au moins 9 millions de francs par an. Cette somme devait servir : 1° à assurer aux porteurs de titres un minimum d'intérêts fixé à 43 pour 100 de l'intérêt originel, soit 1,72 pour 100 pour l'emprunt 1887 Monopoles; à 32 pour 100 de l'intérêt originel, soit 1,60 pour 100 pour l'emprunt 5 pour 100 1893 *Funding Loan* et pour les emprunts du second groupe; à 32 pour 100 de l'intérêt originel, soit 1,28 pour 100 pour l'emprunt 4 pour 100 1889; 2° à amortir les emprunts, par voie de rachat des titres, sur le marché tant que les titres seraient au-dessous du pair, par voie de tirage au sort s'ils venaient à dépasser le pair. La somme affectée à l'amortissement devait être de 1 pour 100 de l'intérêt originel des titres en circulation en 1898 durant les années 1898 à 1902, et de 2 pour 100 à partir de 1903.

Le minimum d'intérêt devait toujours être servi et parfois dépassé. La loi affectait au relèvement de l'intérêt : 1° les intérêts afférents aux titres rachetés ou amortis; 2° si le change devenait favorable, 30 pour 100 du bénéfice résultant de la conversion en francs or de la somme en drachmes affectée au service initial des emprunts, 30 pour 100 devant être employés à l'augmentation de l'amortissement et 40 pour 100 revenant au gouvernement hellénique; 3° une partie de la plus-value sur le produit brut des monopoles, des droits sur le tabac et sur le timbre. Si ce produit brut dépassait 28 900 000 drachmes, la plus-value en drachmes, après déduction des dépenses fixées à forfait à 18 pour 100 de cette plus-value, devait être appliquée, à concurrence de 60 pour 100, au service des emprunts, soit 30 pour 100 au relèvement de l'intérêt, 30 pour 100 à l'augmentation de l'amortissement. Les relèvements d'intérêts devaient avoir lieu par gradation de 2 pour 100 de l'intérêt originel de chaque groupe; lorsque le premier groupe aurait touché ces 2 pour 100 ajoutés à son coupon, le second groupe serait appelé à bénéficier, dans la même proportion, des plus prochaines disponibilités, et ainsi de suite, « de manière que les recettes disponibles de chaque année fussent toujours employées en première ligne au profit du groupe ou des groupes qui n'auraient pas pris part aux distributions précédentes ». Le relèvement de l'intérêt ne pouvait jamais aller au delà du taux fixé à l'origine pour chaque emprunt.

Après avoir fixé le montant des sommes à fournir et des intérêts à allouer pour le service de la dette extérieure, il fallait, d'une part, déterminer la nature et le montant des revenus affectés à ce service, et, d'autre part, établir les règles de perception et d'emploi des fonds, ainsi que le contrôle des diverses opérations.

Les revenus affectés ont été choisis de telle sorte que leur produit total fût légèrement supérieur à la somme exigée par le service de la dette; ce sont les monopoles sur le sel, le pétrole, les allumettes, les cartes à jouer, le papier à cigarettes, l'émeri de Naxos, les droits sur le tabac, les droits de timbre visés dans l'article 17 de la loi sur le contrôle, les droits d'importation perçus par la douane du Pirée. Les produits des douanes de Laurium, Patras, Volo et Corfou sont affectés, à titre supplémentaire, pour le cas où les revenus affectés en première ligne seraient insuffisants.

Les garanties assurées aux créanciers ne peuvent pas être supprimées ou diminuées par un acte de souveraineté de la Grèce. La loi sur le contrôle ne peut être modifiée sans l'assentiment des six Puissances. « Les lois et règlements relatifs à l'assiette et aux tarifs des impôts perçus sous forme de monopoles, des droits sur le tabac et des droits de timbre », ne peuvent être modifiées sans l'assentiment de la commission internationale. En raison des répercussions économiques des droits de douane, la Grèce n'a pas été privée du droit de modifier librement ses tarifs douaniers, mais si, à la suite de modifications des tarifs à l'importation, le produit des douanes affectées descendait « au-dessous des évaluations fixées par les articles 11 et 12 de la loi, le gouvernement serait tenu, sur la demande de la commission, d'affecter immédiatement au service des dettes susvisées des revenus supplémentaires équivalent à la diminution de produit résultant de l'application des nouveaux tarifs ».

L'organisation du contrôle international peut être considérée comme un modèle d'ingéniosité visant à ménager, avec toute la délicatesse possible, les susceptibilités de la souveraineté soumise au contrôle. La perception des revenus affectés est confiée à une société hellénique, l'ancienne Société de régie des monopoles, qui avait administré les monopoles formant le gage spécial de l'emprunt 1887. Cette ancienne société prenait désormais le nom de Société de régie des revenus affectés au service de la dette publique hellénique. Elle servait, en quelque sorte, d'écran au gouvernement hellénique, en étant soumise, à la place de ce dernier, au contrôle direct, immédiat et absolu de la commission internationale. « Les impôts affectés continuent à être perçus par les administrations de l'État, mais avec cette innovation que tout objet frappé des impôts affectés, toute quittance de droits d'entrée dans les douanes dont les produits sont affectés au service de la dette, doivent être revêtus de banderoles, d'estampilles ou de timbres, de la valeur du montant de l'impôt, qui sont vendus par la Société de régie (1). » Celle-ci les achète à la commission internationale et les livre aux administrations qui en doivent faire usage. Elle assure ainsi la rentrée des revenus affectés et elle en verse le montant,

(1) Voir Politis, *Revue générale de droit international public*, 1898, p. 459-460.

une fois au moins par semaine, à la commission internationale.

La commission internationale de contrôle des finances helléniques est composée des délégués des six grandes Puissances de l'Europe. Les commissaires sont nommés directement par chacune des Puissances et non par le roi de Grèce; leur nomination est communiquée préalablement au gouvernement hellénique d'après les usages diplomatiques, et leurs droits sont les mêmes que ceux du personnel des légations accréditées en Grèce.

La commission internationale convertit en or ou en traites sur l'étranger les sommes qu'elle reçoit de la Société de régie des revenus affectés; elle peut placer temporairement à intérêt les sommes converties en or; elle doit prendre les dispositions voulues pour que les établissements chargés du service de payement de la dette hellénique soient pourvus des provisions nécessaires huit jours au moins avant l'échéance. Elle opère, de concert avec le gouvernement, le rachat ou le tirage des titres à amortir et veille à l'annulation de ces titres.

La commission internationale prend ses décisions à la majorité des voix; elle peut délibérer valablement dès que trois membres sont présents; les membres absents peuvent voter par écrit; enfin, les décisions prises « sans que tous les membres aient participé au vote peuvent être révisées si deux membres en font la demande dans le délai d'un mois ».

La commission peut, soit par ses membres, soit par des agents de son choix, inspecter la comptabilité des bureaux de perception et établissements appartenant aux services dont les revenus sont affectés, et « requérir l'aide du gouvernement pour remédier aux irrégularités et en empêcher le renouvellement ». Les agents de ces services, s'ils étaient l'objet de plaintes fondées, devraient être remplacés par le gouvernement hellénique, à la demande de la commission; ils ne peuvent, d'autre part, être déplacés par le gouvernement hellénique qu'après notification à la commission des motifs d'une telle mesure.

La loi du 7 mars 1898 prévoit que des difficultés pourraient s'élever entre la Société de régie, la commission internationale et le gouvernement hellénique. Elle pourvoit au règlement de ces difficutés. La Société de régie doit adresser au gouvernement hellénique les réclamations qu'elle croirait devoir élever contre la

commission internationale. Tout litige entre le gouvernement et la commission doit être tranché par arbitrage. « Si les parties ne s'entendent pas sur le choix d'un arbitre unique, chacune d'elles devra nommer un arbitre dans le délai d'un mois à partir du jour où l'arbitrage aura été demandé. Si les arbitres ainsi désignés ne parviennent pas à se mettre d'accord, la nomination d'un tiers arbitre sera déférée par les parties ou par l'une d'elles au choix du président de la Confédération helvétique. La sentence arbitrale sera toujours en dernier ressort. »

Après que la loi grecque du 7 mars 1898 eut organisé le contrôle, la France, l'Angleterre et la Russie conclurent avec la Grèce une convention destinée à faciliter l'émission d'un emprunt hellénique qui permit de payer l'indemnité de guerre stipulée par la Turquie et de rétablir l'ordre dans les finances. Cette convention autorisait la Grèce à contracter, sous la garantie conjointe et solidaire des trois Puissances, un emprunt de 170 millions au plus à un taux réel ne dépassant pas 2 3/4 pour 100 et pour une durée n'excédant pas soixante ans. Cent cinquante millions devaient être émis immédiatement, 20 millions pourraient être émis au fur et à mesure des besoins qui viendraient à se révéler jusqu'en 1903, sous condition de l'approbation préalable de la commission internationale. L'emprunt, son emploi et son service étaient placés sous le contrôle de la commission internationale.

Les grandes Puissances ont profité des circonstances qui rendaient leur appui nécessaire à la Grèce pour assurer un règlement équitable de la faillite hellénique et des garanties pour l'avenir aux porteurs de titres lésés par cette faillite. Elles ont de la sorte rendu grand service aux créanciers de la Grèce et à la Grèce elle-même. Sans l'organisation du contrôle, la Grèce n'aurait pas pu emprunter au taux de 2 1/2 pour 100 pour payer son indemnité de guerre ; car la France, l'Angleterre et la Russie n'auraient pas accepté de garantir l'emprunt, si elles n'avaient eu sécurité quant à la régularité avec laquelle la Grèce pourrait tenir ses engagements. En Grèce comme en Égypte et en Turquie, le contrôle international des finances a eu d'heureux résultats pour l'État débiteur aussi bien que pour les créanciers de celui-ci.

## V

Suffit-il pour légitimer les contrôles financiers internationaux de constater leurs heureux résultats? Les services rendus n'effaceraient pas l'injustice originelle, s'il y avait eu, à l'origine, injustice. Mais y a-t-il injustice dans l'institution d'un contrôle international, forme sinon la plus rigoureuse du moins la plus continue de l'intervention financière? La politique qui ne s'embarrasse pas de scrupules ne s'est jamais posé d'autres questions que celles de l'opportunité d'un contrôle financier ou d'une intervention financière. Mais certains juristes ont prétendu condamner l'intervention financière, au nom du droit international, sous l'influence de ces deux considérations : 1° qu'une telle intervention serait contraire à la souveraineté des États, car la souveraineté est incompatible avec l'obligation de subir une contrainte; 2° que cette intervention serait contraire à l'égalité des États, car elle ne peut avoir lieu que contre les États faibles, non contre les grandes Puissances.

Ces considérations sont loin d'être décisives. La souveraineté ne saurait mettre à l'abri de toute contrainte l'État qui méconnaît ses devoirs ; or, l'État qui ne paye pas ses dettes manque à un devoir certain. Sans doute la souveraineté est souvent regardée — particulièrement par ceux qui l'exercent — comme le droit de tout faire ou de tout omettre impunément, sans avoir de comptes à rendre; mais une telle notion de la souveraineté est incompatible avec la notion du droit international. Elle est le fait des ambitieux et des courtisans de la force appelée fatalement à triompher dans l'anarchie des souverainetés orgueilleuses du mépris de tout frein et de toute règle; elle est exclusive de l'idée de justice qui est la base et la raison d'être du droit international. Aussi le droit international, bien qu'il ait fait parfois des concessions trop larges aux prétentions exclusives de la souveraineté, n'a-t-il point omis d'inscrire des devoirs au passif de celle-ci, en regard des droits reconnus à son actif. Nul ne conteste qu'un État soit fondé à réclamer à

un autre État réparation pour les dommages causés par des dénis de justice, par des actes iniques ordonnés ou parfois simplement tolérés par l'État incriminé. Le refus de payer ses dettes n'est-il point un acte injuste, contraire aux devoirs de la souveraineté et non un droit de souveraineté?

Mais l'État tient pour une prérogative essentielle de sa souveraineté d'être maître de ses finances, de son budget, de ne payer qu'en conservant le choix du mode et du temps du payement. Sans doute, vis-à-vis de ses sujets, l'État peut user de sa puissance et de son autorité pour leur refuser ce qu'il leur doit. Qu'ils soient qualifiés sujets ou citoyens, les particuliers, lésés et écrasés par l'omnipotence de l'État, sont sans recours contre la spoliation : ils subissent un véritable abus de souveraineté, à moins — circonstance rare — que l'impossibilité de payer, alléguée par l'État, soit réellement l'effet de la force majeure et non de l'imprudence, de l'imprévoyance, des gaspillages ou des dilapidations du gouvernement. Mais, dans les relations d'État à État, la souveraineté ne saurait être invoquée pour couvrir les abus de la souveraineté. Si les sujets sont contraints, parce qu'ils sont subordonnés, de souffrir ces abus, les États lésés directement ou indirectement en la personne de leurs sujets, parce qu'ils sont égaux en droit à l'État auteur du dommage, sont fondés à ne pas admettre ces abus et à en demander réparation. La souveraineté dont le poids s'impose aux sujets, sans discernement, qu'elle s'exerce à tort ou à raison, ne saurait prétendre s'opposer aux autres États pour écarter leurs réclamations qu'autant qu'elle n'excède pas ses droits et ne méprise pas ses devoirs. La politique, intervenant contre les États qui n'acquittaient pas leurs dettes, a souvent, comme en d'autres questions, notamment en matière de protectorat, obéi d'instinct à l'idée que la souveraineté, pour être respectée, doit être respectable. Cette idée est une idée juste. Si le droit international n'a pas osé jusqu'ici l'ériger en principe et en déduire les conséquences qu'elle comporte, il ne saurait la désavouer; il devra, sans doute, dans un avenir prochain, lui assurer le rang et le rôle qu'elle mérite.

Il est vrai que les interventions financières ne se sont produites qu'à l'encontre d'États faibles, au moins d'une faiblesse relative, qu'elles ont été généralement, bien que non exclusivement, le fait de grandes Puissances. Mais de cette constatation on ne saurait

tirer la conclusion que l'intervention financière est contraire au principe de l'égalité des États. Le principe de l'égalité des États serait méconnu si un droit d'intervention financière était revendiqué par les grandes Puissances, à l'encontre des autres États, contesté ou refusé à ces États par les grandes Puissances qui en prétendraient avoir le privilège exclusif. Mais jamais pareille prétention n'a été émise. Si, jusqu'ici, il n'y a pas d'exemple de grandes Puissances dont la faillite ait été réglée par pression, sur intervention ou sous contrôle d'autres États, il n'y a aucune impossibilité, ni de droit ni de fait, à ce qu'une grande Puissance se voie imposer, au cas de faillite, par une entente de plusieurs grandes Puissances, un mode de règlement assurant satisfactions et garanties aux créanciers étrangers. D'autre part, il y a eu de faibles États qui ont pu méconnaître les droits de leurs créanciers sans être l'objet de pression ou d'intervention de la part des grandes Puissances dont les sujets étaient lésés. Le scandale n'est point que certains États aient été contraints, de façon plus ou moins rigoureuse, à payer les dettes qu'ils pouvaient et ne voulaient point payer. Le scandale est uniquement dans le fait que des États, petits ou grands, aient pu refuser impunément d'exécuter leurs engagements financiers et dépouiller leurs créanciers en abusant de leur souveraineté.

Mais n'y a-t-il pas eu, ne peut-il pas y avoir des États, — comme des particuliers, — débiteurs malheureux et de bonne foi, réellement incapables de payer leurs créanciers? N'y a-t-il pas et ne peut-il pas y avoir des États avides, prêts à saisir le prétexte d'une défaillance financière pour poursuivre des desseins d'ambitions inavouables et de conquêtes déguisées? Dresser infranchissable, au nom du droit, la barrière de souveraineté contre toute atteinte à l'indépendance financière des États, n'est-ce pas assurer la protection des États honnêtes et infortunés contre les entreprises des Puissances ambitieuses? En fait, la barrière juridique de la souveraineté peut toujours être renversée par l'État sans scrupule qui use, sans raison, du droit de guerre. En justice, il faut se garder d'une formule rigide et absolue; il ne faut ni approuver ni condamner toute intervention financière; il faut distinguer selon les circonstances de chaque espèce et chercher, dans la diversité des solutions, les garanties voulues, soit contre l'avidité de Puissances

ambitieuses, soit contre la mauvaise foi d'États portés à alléger leurs charges aux dépens de leurs créanciers étrangers.

Le droit interne n'hésite pas à priver, au moins temporairement, de la libre administration de ses biens le commerçant qui cesse de faire face à ses échéances; la cessation de payement appelle le dessaisissement du failli, puis l'examen de sa situation et le règlement de son sort par ses créanciers. L'État failli n'est pas dessaisi; il ne peut être dessaisi par ceux dont il est souverain et les États étrangers ne pourraient le dessaisir sans suspendre, c'est-à-dire sans méconnaître, sa souveraineté; mais, en équité, l'État failli doit se prêter à l'examen de sa situation financière et chercher à s'entendre avec ses créanciers étrangers, non à leur imposer d'office un règlement qui lèse, sans même fournir les raisons qui peuvent excuser la lésion. Hors le cas où une agression injustifiée a contraint de subir une guerre ruineuse, il ne peut guère y avoir faillite d'État qui ne suppose fautes lourdes de la part de ses gouvernants, à tout le moins dépenses et emprunts disproportionnés aux ressources économiques du pays. Ce serait motif, pour l'État en faillite, de se prêter aisément à l'organisation d'un contrôle par les représentants de ses créanciers, pour prévenir le retour d'une mauvaise gestion analogue à celle qui avait compromis à la fois les intérêts de ces créanciers et les siens. Mais généralement les États, même en faillite, subissent moins volontiers les suggestions de la sagesse que celles de l'amour-propre et ils mettent leur amour-propre moins à réparer leurs fautes qu'à en éluder les conséquences. L'accord loyalement recherché avec ses créanciers devrait mettre l'État failli à l'abri de toute intervention des autres États; l'accord loyalement conclu et loyalement observé le mettrait, en tout cas, à l'abri de toute intervention justifiée. Mais si l'État failli prétend régler seul, par voie d'autorité, les sacrifices imposés à ses créanciers étrangers, ceux-ci peuvent invoquer le secours de leur gouvernement, et si le gouvernement prend leur cause en mains, son intervention ouvre un conflit avec l'État en faillite.

Le droit international conventionnel, il y a une dizaine d'années, a fixé des règles et institué une procédure des plus heureuses pour régler les conflits de ce genre. La seconde conférence de la paix a élaboré, en 1907, sous l'inspiration d'un des délégués des

États-Unis, M. Porter, une convention qui est de tous points conforme aux principes de la raison et de la justice. D'après cette convention, qui porte le titre de convention concernant la limitation de l'emploi de la force pour recouvrement des dettes contractuelles, l'État qui prend en main la cause de ses ressortissants lésés par le refus d'un autre État d'acquitter ses dettes, ne doit pas recourir à l'emploi de la force contre cet État, sans avoir, au préalable demandé un arbitrage pour régler le différend. L'État qui refuse de payer ses dettes contractuelles, au premier rang desquelles figurent les dettes publiques, est libre d'accepter ou de décliner l'arbitrage; mais, s'il décline l'arbitrage, il donne à l'État réclamant le droit de recourir à la force. L'emploi de la force serait également licite au cas où, l'arbitrage ayant été accepté, la sentence ne serait pas exécutée par l'État proclamé débiteur et condamné à payer.

La convention Porter étend et corrige la solution proposée par le docteur Drago. Elle l'étend à toutes les dettes contractuelles des États; elle la corrige en lui enlevant la rigidité qui, malgré l'intention contraire du docteur Drago, semblait couvrir les États coupables de banqueroute aussi bien que les États simplement en faillite. La convention Porter ne laisse plus les États maîtres de décider impunément, dans leur souveraineté, quand et comment il leur conviendra de payer ou de ne pas payer ou de payer pour partie seulement les coupons de leurs dettes publiques. Elle proclame la légitimité de la contrainte contre l'État qui, sans justes et avouables motifs, cesse de payer ses dettes; elle l'oblige, s'il se veut soustraire à la contrainte, à accepter l'arbitrage, c'est-à-dire l'examen de sa situation financière. Les arbitres auront à décider si, réellement, l'État débiteur se trouve hors d'état de tenir ses engagements; ils apprécieront la mesure dans laquelle ses malheurs, ses calculs erronés ou ses fautes l'ont mis dans l'impossibilité de payer, la proportion dans laquelle ses ressources lui permettent de donner des satisfactions partielles à ses créanciers. Ainsi, les États qui cesseront leurs payements devront ou s'accorder avec leurs créanciers ou subir le contrôle d'un arbitrage; ils ne pourront prétendre supprimer, par un abus de souveraineté, tout ou partie de leurs dettes et invoquer ensuite cette souveraineté pour couvrir l'abus qu'ils en auraient fait.

D'autre part, l'obligation pour l'État qui réclame de réclamer devant arbitres avant de recourir à la force, constitue une garantie sérieuse contre les interventions politiques déguisées sous le prétexte d'interventions financières. Les tribunaux internationaux d'arbitrage peuvent être considérés, d'après l'expérience qui en a été déjà faite, comme des tribunaux impartiaux, animés de l'esprit de justice et aussi doués du sens des réalités. Ils offrent donc les plus grandes chances de couvrir les États débiteurs contre toutes réclamations excessives. Et si les États débiteurs ne sont condamnés à se libérer que dans la mesure où ils le peuvent, il leur est aisé d'arrêter, par l'observation des sentences, les velléités d'ambition des États réclamants. La garantie, dira-t-on peut-être, n'est pas absolue. Une Puissance avide de domination pourra toujours passer outre à ses engagements et employer la force sans s'embarrasser d'un arbitrage. Elle le pourrait, sans doute, en fait, comme elle peut renverser la fragile barrière que certains juristes prétendent opposer à l'intervention financière en invoquant sans réserves, sans limite et sans prudence, les prérogatives de la souveraineté de l'État débiteur.

Mais s'il n'y a pas de règle de droit qui ait, par elle-même, la vertu de prévenir les abus de la force, c'est le rôle et le bienfait du droit de définir ces abus, de faire le départ entre ce qui est licite ou illicite, de ne pas permettre à l'injustice de se déguiser sous le masque de la justice, de gêner l'ambition en la contraignant à se découvrir, et de diminuer, par là, l'empire de la force. La convention Porter a eu le grand mérite de mettre au point les idées essentielles et d'instituer une procédure qui tient compte des distinctions nécessaires. Elle refuse de condamner comme elle refuse de justifier toute intervention financière. Elle suppose, à juste titre, que l'État en cessation de payement peut, selon les circonstances, être excusable ou non; elle décide qu'il doit être protégé s'il fait preuve de bonne volonté, abandonné à la force s'il prétend se soustraire au contrôle du droit. Elle pose en principe que l'État qui ne paye pas ses dettes a des comptes à rendre et qu'il les doit rendre aux arbitres, sous peine de sortir du domaine du droit pour tomber dans celui de l'anarchie des souverainetés, c'est-à-dire de la force brutale. Elle pose également en principe que l'État qui réclame le payement des dettes ne doit pas user de contrainte

avant d'avoir soumis à examen ses revendications. Elle ouvre ainsi, dans l'idée de souveraineté telle qu'elle a été trop souvent présentée, une brèche par laquelle le droit international pourra, sans doute, introduire des principes à la fois plus souples, plus exacts, plus conformes à la justice et plus favorables à la protection des États faibles contre les abus de force des grandes Puissances. De grandes Puissances ont, en effet, aussi bien que de faibles États, signé la convention Porter et se sont, par là, interdit d'user de leur force pour exiger le payement des dettes publiques, sans avoir soumis leurs réclamations à un contrôle préalable.

# CHAPITRE IX

## LA DOCTRINE DE MONROE ET LES CONTRÔLES DES ÉTATS-UNIS D'AMÉRIQUE

### I

Dès son apparition, la doctrine de Monroë a été saluée par les États latins d'Amérique comme une doctrine non seulement d'affranchissement mais aussi de protection des États américains. La doctrine de Monroë leur apparaissait comme une promesse de secours des États-Unis contre toute entreprise d'une Puissance européenne contre une Puissance américaine. C'était dépasser la pensée de Monroë et devancer le temps où, après des transformations diverses, la doctrine de Monroë tendrait à devenir, avec le président Wilson, une doctrine de protection des droits de tous les États de l'univers.

Le président Monroë avait des visées moins vastes. Il s'agissait pour lui d'écarter deux périls qui pouvaient menacer le développement des États-Unis. Son message du 2 décembre 1823 avait pour but de parer à ces périls en opposant, sous des apparences au moins en partie juridiques, une doctrine politique aux prétentions politiques de Puissances européennes, jugées dangereuses pour l'avenir des États-Unis. Les deux périls qui préoccupaient le président Monroë étaient : d'une part, les ambitions ou les revendications territoriales de la Russie et de la Grande-Bretagne sur le continent nord-américain et, d'autre part, les velléités ou les projets d'intervention des Puissances européennes en faveur du rétablissement de l'autorité de l'Espagne sur les anciennes colonies espagnoles d'Amérique, récemment émancipées.

La Russie, souveraine de l'Alaska, cherchait à accroître ses domaines américains en les étendant vers le sud; la Grande-Bre-

tagne était en litige avec les États-Unis au sujet des frontières de ses possessions de l'Amérique du Nord.

L'empereur de Russie, Alexandre Ier, avait manifesté le désir de fournir au roi d'Espagne l'appui de l'Europe à l'effet de rétablir la domination espagnole dans les pays des deux Amériques qui s'étaient révoltés contre cette domination. Le président Monroë et les hommes d'État des États-Unis ne pouvaient considérer sans appréhension semblable projet. Une intervention européenne au profit du roi d'Espagne aurait eu pour effet de soumettre, de nouveau, au régime monarchique les États américains qui, à l'exemple des États-Unis, avaient adopté, en proclamant leur indépendance, la forme républicaine. Les États-Unis avaient de sérieux motifs de craindre que, s'ils restaient seuls à jouir, en Amérique, d'un régime politique abhorré des meneurs du concert européen, leur constitution ne parût un scandale intolérable aux alliés du roi d'Espagne. En outre, l'indépendance des États-Unis à l'égard de la Grande-Bretagne n'était pas encore de très ancienne date; la suppression de l'indépendance des anciennes colonies de l'Espagne eût été un exemple fâcheux que l'Angleterre eût pu être tentée d'imiter pour rétablir, à son tour, son autorité sur ses anciennes colonies de l'Amérique du Nord.

Une circonstance heureuse permit au président Monroë d'affirmer avec succès les principes qui devaient guider la politique des États-Unis et couvrir ceux-ci contre le double péril des ambitions territoriales ou des interventions de l'Europe. Canning, qui avait succédé, en 1822, à lord Castlereagh comme ministre des Affaires étrangères de la Grande-Bretagne, était absolument hostile à toute action européenne en faveur de la restauration de la souveraineté espagnole dans les pays américains qui s'étaient affranchis de la domination de l'Espagne; il ne voulait pas que ces pays, devenus, depuis leur émancipation, des marchés ouverts au commerce britannique, pussent être de nouveau fermés par le rétablissement du système colonial qui avait si longtemps réservé à l'Espagne le monopole de leur trafic. Le maintien de l'indépendance des États libérés de l'emprise espagnole avait, aux yeux de Canning, beaucoup plus d'importance que toute éventualité d'expansion du domaine britannique dans l'Amérique du Nord. Aussi, le président Monroë put-il, en associant dans son message les ques-

tions territoriales et les questions d'intervention, éviter toute opposition de l'Angleterre à des formules susceptibles de barrer la route à toute prétention de la Grande-Bretagne, aussi bien que des autres Puissances européennes, à étendre leurs possessions ou leur influence en Amérique.

La doctrine de Monroë, telle qu'elle résulte du message du 2 décembre 1823, peut se résumer en quatre propositions : 1° les continents américains, par suite de l'indépendance acquise par les États qui y exercent la souveraineté, sont devenus terres de liberté ; ils ne peuvent être désormais sujets à aucune entreprise de colonisation de la part des Puissances européennes ; 2° les Puissances, toutefois, si elles ne peuvent, à l'avenir, considérer les terres américaines comme terres de colonisation, peuvent conserver, sans aucune opposition de la part des États-Unis, les colonies qu'elles y possèdent actuellement ; 3° les États-Unis n'interviendront pas dans les guerres entre les Puissances européennes, tout au moins pour les questions qui les concernent seules ; ils n'interviendraient que si leurs droits étaient atteints ou sérieusement menacés ; 4° les États-Unis n'interviendront pas dans les affaires intérieures des Puissances européennes, mais toute intervention de Puissances européennes qui aurait pour objet d'étendre au continent américain leur système politique, donc de porter atteinte à l'idépendance des États américains ou à la forme républicaine de leur gouvernement, ne pourrait être regardée par les États-Unis que comme une menace pour leur paix et leur sécurité.

Cette doctrine allait à l'encontre des principes de politique et de droit international admis par l'Europe et de ceux que l'Europe ou du moins certaines Puissances d'Europe tentaient de faire prévaloir ; c'est la raison, sans doute, pour laquelle elle cherchait à abriter, sous un principe nouveau et purement américain, les conclusions dictées par l'intérêt très sagement entendu des États-Unis.

La doctrine de Monroë allait à l'encontre des principes reconnus du droit international européen, en proclamant que l'Amérique était dorénavant fermée à la colonisation européenne. Il y avait encore, en effet, en 1823, de vastes territoires d'Amérique qui n'étaient soumis à la souveraineté effective d'aucun État, et le droit international, tel qu'il était reconnu et pratiqué par les Puissances

européennes, admettait le droit, pour tous les États, d'acquérir, par l'occupation, les territoires sans souverains. Or, la doctrine de Monroë interdisait aux États d'Europe d'acquérir la souveraineté sur les régions sans maître qui se trouvaient en Amérique. Elle prétendait ainsi soumettre les continents américains à un régime exceptionnel, au détriment des États européens et à l'avantage des États américains; pour justifier l'exception, elle alléguait que l'Amérique était devenue terre de liberté. Elle se gardait, toutefois, par raison d'opportunité, de tirer toutes les conséquences logiques de l'allégation. Logiquement, le principe de la liberté américaine au nom duquel Monroë déniait aux Puissances européennes le droit d'acquérir, par occupation, des territoires en Amérique, eût conduit à leur dénier le droit de conserver les colonies qu'elles possédaient encore; mais, si logique qu'elle fût, semblable déduction n'aurait eu aucune chance d'être admise par les Puissances qu'elle eût dépouillées. La plus simple prudence exigeait, sous peine de compromettre et de rendre tout à fait inacceptable le principe nouveau, de respecter les situations acquises et de n'impliquer dans le privilège exceptionnel réclamé au profit des continents américains — c'est-à-dire des États américains — aucun sacrifice immédiat et certain, mais seulement des sacrifices éventuels et incertains à la charge des États d'Europe. Une atteinte à l'état de possession n'eût pas manqué de provoquer les protestations et les résistances; l'interdiction de coloniser à l'avenir pouvait, sans obtenir assentiment formel, bénéficier de l'indifférence ou du silence d'États peu enclins à soulever des querelles pour des intérêts hypothétiques et lointains.

La doctrine de Monroë allait à l'encontre des principes de politique que l'empereur Alexandre et le prince de Metternich essayaient d'incorporer dans le droit international. L'empereur de Russie et le ministre d'Autriche s'efforçaient d'ériger, au-dessus des États, une sorte de gouvernement international qui, dans le but ou sous le prétexte d'assurer le maintien de la paix et de pourvoir aux intérêts généraux de l'Europe, devait surveiller et combattre l'esprit révolutionnaire, soutenir l'autorité des monarques contre les mouvements populaires et lier la sauvegarde de la paix internationale à la protection des gouvernements les plus hostiles aux nouveautés et des régimes les plus contraires aux changements. La

doctrine de Monroë prétendait interdire aux Puissances de l'Europe toute intervention en Amérique en vue de rétablir l'autorité du roi d'Espagne, c'est-à-dire le système monarchique et le régime politique dont les cours du Nord cherchaient à faire les bases de l'organisation internationale en vue de consolider leur propre puissance. La doctrine de Monroë opposait l'indépendance des continents américains et la liberté des peuples américains à la doctrine de Metternich et d'Alexandre qui prétendaient soumettre les États — au moins les États faibles — au contrôle et en quelque sorte à la tutelle des grandes Puissances, les peuples — tous les peuples — à une discipline étroite et à une sujétion rigoureuse. Il y avait donc contradiction complète entre les principes affirmés par Monroë et les principes affichés et pratiqués par les cours du Nord.

La doctrine de Monroë ne pouvait manquer de provoquer les espoirs et de susciter l'enthousiasme dans les deux Amériques. Bolivar pensa en faire le roc inébranlable qui servirait de base à la liberté et à l'indépendance de tous les États américains. Il proposa de réunir à Panama un congrès de tous ces États et il inscrivit au programme de ce congrès l'adoption de la doctrine de Monroë en vue d'obliger tous les États d'Amérique à se soutenir mutuellement et à soutenir la doctrine contre toute agression, intervention ou infraction de la part des Puissances européennes (1). Le gouvernement fédéral de Washington jugea que la doctrine de Monroë avait trop réussi. S'il estimait cette doctrine excellente en tant qu'elle devait servir les droits et les intérêts des États-Unis, il n'entendait nullement s'y enchaîner au point d'assumer l'obligation de défendre, à ses risques et périls, tout État d'Amérique contre toute attaque européenne. Il ne pouvait, sous peine de compromettre son prestige en Amérique, décliner l'invitation de se faire représenter au congrès de Panama, encore moins y renier la doctrine de Monroë. Mais il mit aussi peu d'empressement que peu d'enthousiasme à choisir ses délégués, et il eut soin de les munir d'instructions calculées non seulement pour limiter ses responsabilités mais pour éluder toute responsabilité. Les plénipotentiaires des États-Unis devaient spécifier, s'ils ne pouvaient éviter la conclusion d'un

(1) V. Hector Pétin, *les États-Unis et la doctrine de Monroë*, p. 78 et suiv.

traité, que l'engagement ne saurait obliger à recourir aux armes pour la défense d'autrui et se bornerait, en réalité, à l'obligation de soutenir la doctrine, chacun pour son propre compte, sa propre défense et son propre intérêt. Les délégués des États-Unis n'eurent d'ailleurs pas l'embarras de surprendre le congrès par la modestie de leur attitude et la timidité de leurs résolutions. Le congrès n'avait obtenu qu'un médiocre succès : il n'avait réuni les représentants que d'un petit nombre d'États américains (1); il était déjà clos lorsque l'un des deux plénipotentiaires des États-Unis arriva à Panama; l'autre était mort en cours de route.

En dépit de la tiédeur des États-Unis et de l'insuccès du congrès de Panama, l'interprétation que Bolivar avait voulu donner à la doctrine de Monroë a fait fortune parmi les États latins d'Amérique. La doctrine de Monroë y a été considérée comme une doctrine de protection et de garantie pour tous les États d'Amérique contre tous les empiètements de l'Europe; elle a été inscrite au nombre et au premier rang des principes de droit international américain par les partisans de l'affirmation d'un droit international spécial aux continents d'Amérique (2). Pendant fort longtemps tout au moins, la doctrine de Monroë a conservé, aux États-Unis, un caractère tout autre, plus modeste, moins désintéressé et plus conforme sans doute à la pensée de son auteur. Elle a été considérée et pratiquée comme une doctrine politique qu'il convenait de faire prévaloir dans les conjectures favorables, sans s'astreindre à lui faire, dans les circonstances contraires, des sacrifices inopportuns. Elle a d'ailleurs subi des oscillations, des interprétations et des modifications diverses et sa popularité constante a couvert, en réalité, des idées et des principes assez différents, des alternatives de rétrécissement et d'élargissement qui l'éloignaient ou la rapprochaient de l'idéal sud-américain.

Avec le président Polk, en 1845-1848, la doctrine de Monroë tend à devenir plus stricte, moins américaine et plus exclusivement

(1) Le Mexique, le Guatémala, la Colombie et le Pérou furent seuls représentés au congrès dont la clôture eut lieu le 15 juillet 1826. L'abstention de la plupart des États de l'Amérique du Sud semble avoir été l'effet d'une certaine défiance à l'égard de Bolivar et de la crainte de conférer au « Libérateur » une puissance excessive. (V. Harmodio Arias, *The international policy of Bolivar*, dans Felipe Larrazabal, *Vida del Libertador Simon Bolivar*, edicion modernizada, 1918, t. II, apendice, p. 572.

(2) Alexandre Alvarez, *le Droit international américain*, p. 133 et suiv.

nord-américaine. Elle n'interdit plus seulement aux Puissances européennes la colonisation, c'est-à-dire l'acquisition de la souveraineté sur les territoires où la souveraineté est vacante, mais toute acquisition de territoire américain, par voie de cession régulièrement consentie aussi bien que par voie d'occupation (1).

Sous l'administration du président Cleveland, en 1895, la note célèbre, rédigée par le secrétaire d'État Olney à l'adresse du gouvernement britannique, donne à la doctrine de Monroë une interprétation d'une ampleur toute nouvelle, et, à certains égards, inquiétante. La note Olney interdit aux Puissances européennes, comme l'avait fait le président Polk, non seulement toute colonisation, mais toute acquisition territoriale (2). Elle ne s'arrête pas là.

(1) V. J. B. Moore, « la Doctrine de Monroë », *Revue de droit international et de législation comparée*, 1896, p. 316 et suiv., et *A digest of international law*, t. VI, p. 420 et suiv.

(2) La note Olney est toutefois moins nette, sur ce point, que le message Polk du 2 décembre 1845. Elle ne vise expressément que la conquête, l'acquisition par la violence. (V. *Archives diplomatiques*, 1896, I, p. 184-185.) Elle relève que « le président Polk, dans la question du Yucatan concernant le projet de cession volontaire de ce pays à la Grande-Bretagne ou à l'Espagne, s'appuyait sur la doctrine de Monroë, peut-être à tort, quand il déclarait, dans un message spécial au Congrès, que les États-Unis ne pouvaient consentir à cette cession. » (*Ibid.*, p. 182.) Elle semble admettre que s'il y avait accord entre le Vénézuéla et l'Angleterre sur la délimitation de la frontière contestée, les États-Unis n'auraient pas à invoquer la doctrine de Monroë : « La Grande-Bretagne, dit-elle en effet, admet à la fois qu'il y a contestation et qu'il est nécessaire de recourir à un arbitrage pour son réglement; mais, tandis que jusque-là son attitude ne laisse rien à désirer, la conséquence pratique qu'elle pourrait avoir est complètement annulée par son insistance à exiger qu'une partie seulement du différend soit soumise à l'arbitrage, c'est-à-dire qu'elle pose comme condition que l'arbitrage ne portera que sur une partie du territoire contesté, l'autre partie devant lui être concédée. S'il était possible d'indiquer une ligne frontière que les deux parties aient jamais, expressément ou tacitement, acceptée ou reconnue exister, la demande tendant à ce que le territoire attribué, par cette ligne, à la Guyane anglaise, ne soit pas mis en discussion, pourrait s'appuyer sur une base raisonnable. Mais cette ligne n'existe pas. » (*Ibid.*, p. 188.) Il semble bien toutefois que, dans la pensée de M. Olney, l'acceptation par le Vénézuéla d'une ligne frontière proposée par l'Angleterre eût dû être considérée non comme une cession de territoire, mais comme une simple reconnaissance de titres et droits préexistants de la Grande-Bretagne. D'autre part, une partie des raisons invoquées par M. Olney pour interdire à l'Angleterre toute extension du territoire de la Guyane anglaise par violence ouverte ou virtuelle auraient la même valeur à l'encontre de cessions purement volontaires qu'à l'encontre de cessions exigées avec menaces. « Tous les avantages que donnent aux États-Unis leur situation isolée et leur supériorité de force, dit M. Olney, seraient mis en péril si l'on admettait que les Puissances européennes pussent convertir des États américains en colonies ou en provinces leur appartenant. Ce droit serait promptement mis à profit et chaque Puissance qui s'en prévaudrait se procurerait immédiatement une base d'opérations militaires contre nous. » (*Ibid.*, p. 185.) Les États-Unis « sont per-

Par un raisonnement subtil, qui, s'il n'est pas nettement formulé, semble cependant former la trame essentielle de sa thèse, elle conduit de l'incapacité d'acquérir à l'interdiction de faire la guerre et à l'obligation de recourir à l'arbitrage. Puisque, en effet, une Puissance européenne n'a pas le droit d'acquérir un territoire américain, elle n'a pas le droit de faire la guerre à un État américain, car la guerre a pour objet et la guerre victorieuse a pour effet l'occupation de territoires ennemis; la guerre — moyen condamnable comme un reste de barbarie criminelle — perd toute raison d'être si elle devient inutile au vainqueur. La guerre écartée, les litiges entre Puissances européennes et Puissances américaines, soustraites à la solution par la force, n'ont plus d'issue que dans les solutions par le droit. D'où le recours obligatoire à l'arbitrage.

« Est-il vrai, disait M. Olney, que la sécurité et la prospérité des États-Unis soient si intimement liées avec le maintien de l'indépendance de chaque État américain en lutte avec une Puissance européenne qu'elles exigent et justifient leur intervention toutes les fois que cette indépendance est en danger? On ne peut réellement répondre à cette question que d'une seule manière. Les États de l'Amérique du Sud aussi bien que ceux de l'Amérique du Nord sont politiquement et commercialement les amis et les alliés des États-Unis en raison de leur proximité géographique, de la sympathie naturelle qui existe entre eux et de la similitude de leur constitution... Aujourd'hui, les États-Unis sont, pratiquement, les souverains de ce continent et leur décision est une loi dans les questions auxquelles ils ont limité leur intervention. Pourquoi? Ce n'est pas seulement en raison de l'amitié ou de la bienveillance qu'ils inspirent; ce n'est pas seulement en raison de leur haute situation comme État civilisé ni parce que leurs actes sont invariablement caractérisés par la sagesse et l'équité; c'est, outre ces motifs, parce que leurs ressources infinies, combinées avec leur position isolée,

suadés que, si la France et la Grande-Bretagne avaient eu, dans l'Amérique du Sud, d'importantes possessions d'où elles auraient pu étendre leur influence, la tentation de détruire la prédominance de la grande République dans cet hémisphère, en favorisant son démembrement, eût été irrésistible. Ils ont été sauvés de ce grave péril dans le passé et pourront être préservés, de même, dans l'avenir, grâce à l'œuvre qu'accomplit la force sûre, bien que silencieuse, de la doctrine proclamée par le président Monroë. » (*Ibid.*, p. 186.)

les rendent maîtres de la situation et pratiquement invulnérables pour toutes les autres Puissances (1). »

Ces formules hautaines auraient pu donner à penser que M. Olney attribuait aux États-Unis, à l'égard de tous les États américains, contre l'Europe, un rôle de protection qui ressemblait fort à un rôle de domination; mais M. Olney avait eu soin d'écarter pareille interprétation. La doctrine de Monroë, avait-il écrit, « n'établit aucun protectorat général des États-Unis sur les autres États américains; elle ne dispense aucun État américain des obligations qui lui sont imposées par les lois internationales; elle n'empêche pas, non plus, toute Puissance européenne directement intéressée, de contraindre un État à l'exécution de ses obligations ou de lui infliger toute punition méritée pour les avoir enfreintes; elle n'a pas pour objet d'intervenir dans les affaires intérieures d'un État américain ni dans ses rapports avec les autres États américains; elle n'autorise aucune tentative de notre part ayant pour but de changer la forme du gouvernement d'un État américain ou d'empêcher les habitants de cet État de la modifier suivant leur volonté ou leur convenance. La règle en question n'a qu'un seul but et qu'un seul objet : c'est d'empêcher qu'une Puissance européenne ou une réunion des Puissances européennes puisse, par la violence, priver un État américain du droit et du pouvoir de se gouverner à son gré et de régler lui-même ses destinées politiques (2). »

Bien que la note Olney admît la faculté, « pour toute Puissance européenne intéressée, de contraindre un État à l'exécution de ses obligations ou de lui infliger toute punition méritée pour les avoir enfreintes », elle tendait, en réalité, à faire de la doctrine de Monroë le bouclier de toute l'Amérique contre les agressions européennes; elle mettait ce bouclier aux mains de la grande République du Nord. Elle risquait, par là, d'encourager certains États d'Amérique qui n'avaient pas toujours témoigné d'un soin scrupuleux à remplir leurs obligations internationales, à dédaigner trop facilement les réclamations justifiées de Puissances européennes.

Le Vénézuéla avait témoigné, au cours du dix-neuvième siècle, d'un goût immodéré pour les révolutions. Lord Lansdowne lui en

(1) *Archives diplomatiques*, 1896, I, p. 184-185.
(2) *Ibid.*, p. 181.

imputait cent quatre en soixante-dix ans (1). Les gouvernements qui se succédaient étaient trop préoccupés de se maintenir en un équilibre toujours instable au milieu des dissensions perpétuelles pour avoir grand souci de leurs créanciers étrangers. Au début du vingtième siecle, le Vénézuéla était en litige avec un certain nombre d'États européens qui réclamaient le paiement de dettes en souffrance. La patience des créanciers était inégale. Dès 1901, l'Allemagne manifesta l'intention de ne plus attendre et de mettre ses créances en recouvrement par la force; elle prit la précaution d'informer le gouvernement des États-Unis qu'en recourant à des mesures de coercition, elle n'entendait poursuivre d'autre but que d'obtenir satisfaction pour ses nationaux lésés, qu'elle n'irait pas au delà de l'occupation temporaire de certains ports vénézuéliens pour y percevoir des impôts, qu'en aucun cas elle ne viserait à une acquisition ou à une occupation permanente de territoire vénézuélien (2). Le président Roosevelt, peu de jours avant la communication faite par l'ambassadeur d'Allemagne des intentions de l'Empire allemand, avait formulé, dans son message du 3 décembre 1901, son interprétation de la doctrine de Monroë. Cette interprétation était conforme à celle qui se dégage de la note Olney, mais elle était plus précise : « La doctrine de Monroë, portait le message, est une déclaration aux termes de laquelle il ne doit pas y avoir d'agrandissement territorial sur le sol américain au profit d'une Puissance non américaine quelconque, aux dépens d'une Puissance américaine (3)... Nous ne garantissons aucun État contre un châtiment s'il se conduit mal, pourvu que le châtiment ne prenne pas la forme d'une acquisition de territoire par une Puissance non américaine (4). » La réponse du département d'État à la communication germanique se référait au message du 3 décembre et, en exprimant la conviction que les agents de l'Allemagne ne dépasseraient pas les limites indiquées par l'ambassadeur de l'Empire

(1) VIALLATE, « la Vie politique aux États-Unis (1902-1903) », *Annales des sciences politiques*, 1903, p. 822.

(2) *Pro memoria* du 11 décembre 1901 remis par l'ambassadeur d'Allemagne au gouvernement des États-Unis, DRAGO, *la Republica Argentina y el caso de Venezuela*, p. 312 et suiv., et *Papers relating to the foreign relations of the United States*, 1901, 192 et suiv.

(3) *Papers relating to the foreign relations of the United States*, 1901, p. XXXVI.

(4) *Ibid.*, p. XXXVI-XXXVII.

allemand, admettait que, dans ces limites, l'action coercitive n'allait pas à l'encontre de la doctrine de Monroë (1).

L'Allemagne néanmoins ne recourut pas immédiatement aux mesures de rigueur; ce ne fut que le 7 décembre 1902 que, d'accord avec l'Angleterre, et, en même temps que celle-ci, elle adressa au Vénézuéla un ultimatum à la suite duquel les deux Puissances — auxquelles s'associa bientôt l'Italie — usèrent de mesures de rigueur : saisie, destruction de navires de guerre vénézuéliens, bombardements, blocus de ports vénézuéliens et des bouches de l'Orénoque (2).

L'Angleterre, avant d'agir, avait, comme l'Allemagne en 1901, pris la précaution d'avertir le gouvernement des États-Unis de son dessein de recourir « aux mesures qui pourraient être nécessaires » pour obtenir du Vénézuéla les réparations qu'elle était en droit d'exiger (3); M. Hay, secrétaire d'État des États-Unis, avait répondu que, « bien que le gouvernement des États-Uuis regrettât que les Puissances européennes fussent obligées d'employer la force contre des pays de l'Amérique Centrale et de l'Amérique du Sud, il ne pouvait faire aucune objection à ce que ces Puissances prissent les mesures pour obtenir la réparation des dommages subis par leurs nationaux, pourvu, toutefois, qu'il ne fût question d'aucune acquisition territoriale » (4).

L'action vigoureuse — et rigoureuse à l'excès — exercée contre le Vénézuéla provoqua une certaine émotion et certaines inquiétudes en Amérique. Le docteur Drago, ministre des Affaires de la République argentine, formula alors, dans sa note du 29 décembre 1902 destinée au gouvernement de Washington, la doctrine connue depuis sous le nom de doctrine de Drago (5). La note du 29 décembre 1902 était, dans l'opinion de son auteur (6), un document essentiellement politique, mais elle contenait, en réalité,

(1) *Papers relating to the foreign relations of the United States*, 1901, p. 195.

(2) V. Basdevant, « l'Action anglo-germano-italienne contre le Vénézuéla (1902-1903) », *Revue générale de droit international public*, 1904, p. 401 et suiv.

(3) *Livre bleu anglais*, « Vénézuéla », I, 1903, traduction, *Archives diplomatiques*, 1904, III, p. 984.

(4) *Ibid.*, p. 987.

(5) V. le texte de la note, *Revue générale de droit international public*, 1907, p. 252 et suiv. (en note).

(6) Drago, « les Emprunts d'État et leurs rapports avec la politique internationale », *Revue générale de droit international public*, 1907, p. 255 et 267.

une double doctrine : une doctrine d'ordre juridique, de portée universelle, condamnant l'emploi de moyens de coercition pour forcer un État à s'acquitter de ses dettes résultant d'emprunts publics ; une doctrine d'ordre politique, de caractère purement américain, interdisant aux Puissances européennes tout recours à la force pour contraindre un État américain au paiement de ses dettes publiques. La doctrine juridique a été examinée au chapitre précédent (1). La doctrine politique proposait une nouvelle interprétation qui était, en réalité, une nouvelle extension de la doctrine de Monroë, et cette interprétation extensive a été adoptée et précisée par le président Roosevelt qui en a tiré des conséquences que le docteur Drago n'avait sans doute pas prévues.

Le docteur Drago, après avoir affirmé que le peuple argentin s'était ému « en apprenant que le non-paiement des services de la dette publique du Vénézuéla s'indiquait comme une des causes déterminantes de la prise de sa flotte, du bombardement d'un de ses ports et du blocus de guerre rigoureusement établi sur ses côtes », ajoutait : « Si ces procédés devaient être définitivement adoptés, ils établiraient un dangereux précédent pour la sécurité et pour la paix de cette partie de l'Amérique. — Le recouvrement *manu militari* des emprunts implique l'occupation territoriale, laquelle suppose la suppression ou la subordination des gouvernements. — Cette situation contrarie ouvertement les principes maintes fois proclamés par les nations de l'Amérique, et particulièrement la doctrine de Monroë... Le principe que la République argentine voudrait voir reconnu, c'est que la Dette publique ne pût provoquer l'intervention armée ni encore moins l'occupation matérielle du sol des nations américaines de la part d'une Puissance d'Europe (2). »

Le président Roosevelt s'était contenté de proscrire toute acquisition territoriale; il n'avait pas protesté contre l'occupation temporaire de ports vénézuéliens, annoncée, à titre éventuel, par l'Allemagne. Le docteur Drago allait plus loin. Il proposait de proscrire toute occupation, temporaire aussi bien que permanente.

Si le gouvernement des États-Unis n'adopta pas, dans leur intégralité, les thèses juridique et politique formulées dans la note du

(1) V. *supra*, p. 270 et suiv.
(2) *Revue générale de droit international public*, 1907, p. 253-254 (en note).

29 décembre 1902, le président Roosevelt admit très vite l'interprétation et l'extension de la doctrine de Monroë, proposées par le docteur Drago.

Dès le 2 avril 1903, il exprimait, sur la doctrine de Monroë, des vues quelque peu différentes de celles qu'il avait formulées dans le message du 3 décembre 1901 :

« Aujourd'hui, disait-il, je veux vous parler non seulement de la doctrine de Monroë, mais encore de notre position, en général, dans l'hémisphère occidental ; position de laquelle est issue l'acceptation de la doctrine de Monroë comme le point cardinal de notre politique extérieure, et, en particulier, je veux marquer ce qui a été fait pendant le dernier Congrès pour mettre notre position d'accord avec cette politique historique.

« Depuis l'époque où nous avons définitivement étendu nos frontières à l'est jusqu'au Pacifique et au sud jusqu'au golfe du Mexique, depuis l'époque où les anciennes nations espagnoles et portugaises, au sud de notre territoire, ont assuré leur indépendance, notre nation a cru avec persévérance que, à raison de la prépondérance de sa force parmi les nations de l'hémisphère occidental, elle a des devoirs et des responsabilités qui l'obligent à y prendre un rôle de direction. Nous soutenons que nos intérêts dans cet hémisphère sont plus grands que ne peuvent être ceux d'aucune Puissance européenne et que notre devoir vis-à-vis de nous-mêmes et vis-à-vis des républiques plus faibles qui sont nos voisines, exige que nous veillions à ce qu'aucune des grandes Puissances d'outre-mer n'avance sur le territoire des républiques américaines ou n'acquiere un contrôle quelconque sur elles.

« Cette politique, par suite, non seulement nous interdit de consentir à aucune acquisition, mais encore nous oblige à nous opposer à ce qu'il puisse être exercé une autorité ou un contrôle qui, en fait, serait équivalent à un agrandissement territorial (1). »

Dans les messages au Congrès du 5 décembre 1904 et du 15 février 1905, le président Roosevelt va plus loin. Il admet que l'affirmation de la doctrine de Monroë peut amener les États-Unis à s'opposer à toute action coercitive de la part des Puissances européennes, parce que toute action coercitive, blocus, bombarde-

(1) Drago, *la Republica Argentina y el caso de Venezuela*, p. 113-114.

ment, saisie de douanes peuvent être considérées comme prises de possessions temporaires de territoires. Mais comme l'interdiction de toutes mesures coercitives de la part de Puissances européennes ne saurait, sans injustice, assurer l'impunité aux États qui n'accomplissent pas leurs obligations, le président Roosevelt juge nécessaire d'apporter un correctif à la doctrine de Monroë ainsi entendue. La rançon de la protection de la doctrine de Monroë sera le pouvoir de police des États-Unis à l'encontre des États américains dont la conduite serait incorrecte. Les États-Unis ne seront fondés à s'opposer à l'action coercitive des Puissances européennes qu'à la condition de contraindre les États américains, contre qui s'élèveraient des réclamations fondées, à s'acquitter des obligations internationales qu'ils s'obstineraient à ne pas accomplir.

« ... Il n'est pas exact, porte le message du 5 décembre 1904, que les États-Unis aient l'ambition de faire de nouvelles acquisitions territoriales ou qu'ils entretiennent, à l'égard des nations de l'hémisphère occidental, des projets ayant autre chose en vue que leur propre bien. Tout ce que ce pays désire, c'est de voir les pays voisins tranquilles et prospères. Tout pays dont le peuple se conduit bien peut compter sur notre cordiale amitié. Si une nation montre qu'elle sait comment agir, avec une efficacité raisonnable et avec décence, dans les questions politiques et sociales, si elle maintient l'ordre chez elle et remplit ses obligations, elle n'a à redouter aucune intervention de la part des États-Unis. Des troubles chroniques ou une impuissance ayant pour résultat le relâchement des liens existants dans une société civilisée peuvent nécessiter, en Amérique comme ailleurs, l'intervention d'une nation civilisée et, dans l'hémisphère occidental, l'affirmation par les États-Unis de la doctrine de Monroë peut contraindre ceux-ci, dans des cas de cette nature, quelle que soit leur répugnance, à exercer une véritable action de police internationale (1). Si tous les pays baignés par la mer des Caraïbes témoignaient du même progrès dans l'ordre, la justice et la civilisation dont, avec l'aide de l'amendement Platt, Cuba a témoigné depuis que nos troupes ont quitté l'île, et dont témoignent, de façon constante et brillante,

(1) *Papers relating to the foreign relations of the United States*, 1904, p. XLI, et traduction; VIALLATE, « la Vie politique aux États-Unis (1904-1905) », *Annales des sciences politiques*, 1905, p. 794-795.

tant de républiques des deux Amériques, toute question d'intervention de ce pays dans leurs affaires prendrait fin. Nos intérêts et ceux de nos voisins du sud sont, en réalité, identiques. Ils ont de grandes richesses naturelles, et, si le règne de la loi et de la justice prévaut sur leur territoire, il est certain qu'ils atteindront à la prospérité. Tant qu'ils obéiront aux lois primordiales d'une société civilisée, ils peuvent être assurés qu'ils seront traités par nous dans un esprit de sympathie cordiale et secourable. Nous n'interviendrons chez eux qu'en dernier ressort et seulement s'il devient évident que leur inaptitude ou leur mauvaise volonté à faire justice chez eux et au dehors a violé les droits des États-Unis ou provoqué une agression étrangère au détriment du corps entier des nations américaines. C'est un pur truisme de dire que toute nation, soit en Amérique, soit ailleurs, qui désire conserver sa liberté, son indépendance, doit, en fin de compte, bien comprendre *(realize)* que le droit à une telle indépendance ne peut pas être séparé de la responsabilité de faire bon usage de cette indépendance (1). »

« Depuis quelque temps déjà, ajoute le message du 15 février 1905, il est devenu évident que ceux qui tirent avantage de la doctrine de Monroë doivent accepter, corrélativement avec les droits qu'elle leur donne, certaines responsabilités, et que les mêmes principes s'appliquent à ceux qui s'en font les soutiens. Il ne peut être trop souvent et trop fortement affirmé que les États-Unis n'ont pas le moindre désir de réaliser un agrandissement territorial aux dépens de leurs voisins du sud, et qu'ils ne se serviront pas de la doctrine de Monroë comme d'une excuse pour justifier un pareil agrandissement. Nous ne nous proposons de prendre aucune partie de Saint-Domingue ni d'exercer d'autre domination sur l'île que celle qui sera nécessaire à sa réhabilitation financière... Les États-Unis sont justifiés à prendre cette charge et cette responsabilité parce qu'il n'est pas compatible avec l'équité internationale qu'ils puissent s'opposer à ce que les autres Puissances prennent les seuls moyens à leur disposition pour faire respecter les droits de leurs créanciers et refuser en même temps d'agir eux-mêmes. Toute nation peut, sans violer la doctrine de Monroë, adopter la conduite qu'elle juge convenable pour régler ses différends avec

(1) *Papers relating of the foreign relations of the United States*, 1904, p. XLI-XLII.

les États américains, pourvu que cette action ne dégénère pas en une intervention concernant la forme de leur gouvernement et n'ait pas pour résultat de les dépouiller de leur territoire, d'une manière déguisée. Mais, à part ces moyens, lorsque la question est une question ayant pour objet la réclamation de créances, le seul moyen qui reste pour les recouvrer est un blocus ou un bombardement, ou la saisie des douanes, et cela n'est autre chose qu'une prise de possession, bien que temporaire seulement, de territoire. Les États-Unis sont alors intéressés dans la question, parce que la doctrine de Monroë interdit à toute Puissance européenne d'occuper et de saisir, d'une manière permanente, le territoire de ces républiques; et cependant une saisie de territoire, ouverte ou déguisée, peut éventuellement être le seul moyen par lequel la nation créancière puisse recouvrer ses créances, à moins que les États-Unis interviennent (1). »

Les mêmes vues sont encore exprimées, en termes légèrement différents, dans le message au Congrès du 5 décembre 1905 : « Nous devons rendre évident, y est-il dit, que nous n'avons pas l'intention de permettre qu'aucune nation de ce continent se serve de la doctrine de Monroë comme d'un bouclier pour se protéger contre les conséquences de ses propres méfaits contre des nations étrangères. Si une république située au sud des États-Unis se rend coupable de torts vis-à-vis d'une nation étrangère, tels qu'un outrage envers un citoyen de cette nation, la doctrine de Monroë ne peut alors nous forcer d'intervenir pour prévenir le châtiment de la faute, sauf à veiller à ce que le châtiment ne prenne point la forme d'une occupation territoriale, de quelque façon que ce soit. Le cas est plus difficile s'il a trait à une obligation contractuelle. Notre gouvernement a toujours refusé d'imposer l'exécution de telles obligations contractuelles en faveur de ses citoyens par un appel aux armes. Il est fort à désirer que tous les gouvernements étrangers adoptent les mêmes vues. Mais ils ne le font pas; et par suite nous sommes toujours exposés à nous trouver dans une désagréable alternative. D'une part, ce pays refuserait certainement d'entrer en guerre pour empêcher un gouvernement étranger de recouvrer une juste créance; d'autre part, il est impossible de permettre à

(1) Viallate, *Annales des sciences politiques*, 1905, p. 807.

une Puissance étrangère de prendre possession, même temporairement, des douanes d'une république américaine pour lui imposer le paiement de ses obligations ; car une telle occupation temporaire pourrait tourner en occupation permanente. Le seul moyen d'échapper à cette alternative peut toujours être que nous entreprenions nous-mêmes de faire un arrangement grâce auquel la plus grande partie d'une juste dette sera payée. Il vaut beaucoup mieux que ce pays assure un tel arrangement plutôt que de permettre à un pays étranger de l'entreprendre. Agir ainsi préserve la république en défaut de payer des dettes de caractère injuste sous l'empire de la contrainte et préserve les créanciers honnêtes de la république d'être frustrés, dans l'intérêt de créanciers malhonnêtes ou avides. De plus, agir ainsi est, pour les États-Unis, le seul moyen possible de nous préserver de conflits avec des Puissances étrangères. La position est donc dans l'intérêt de la justice. Elle est à l'avantage de notre peuple ; elle est à l'avantage des peuples étrangers, et surtout elle est réellement à l'avantage du peuple du pays intéressé (1). »

## II

Avant que le président Roosevelt formulât en termes officiels la nouvelle interprétation qui ne faisait de la doctrine de Monroë une doctrine de protection des États d'Amérique contre les Puissances européennes que sous le contrôle des États-Unis, le gouvernement de Washington en avait, en quelque sorte, d'instinct, posé les jalons. Il l'avait fait, d'ailleurs, dans des circonstances et sous des apparences qui pouvaient faire craindre que la protection ne fût que la rançon ou le prétexte du contrôle. Il avait paru glisser sur la pente des tentations qui mènent à l'impérialisme dominateur. Beaucoup d'esprits en Europe s'en étaient inquiétés et avaient considéré la guerre hispano-américaine moins comme une entreprise pour la libération de Cuba que comme le prélude de l'asservissement des États latins d'Amérique à la toute-puissance des

(1) *Papers relating to the foreign relations of the United States*, 1905, p. XXXIV-XXXV.

États-Unis. Volontiers, les Européens attribuaient à des mobiles exclusivement intéressés les actes et les projets du gouvernement nord-américain. Volontiers, ils se persuadaient que la politique extérieure « au pays des dollars » ne pouvait être guidée que par la passion de l'expansion économique et que la cupidité économique ouvrait la porte à toutes les ambitions politiques. C'était se méprendre étrangement sur les ressorts de l'esprit public aux États-Unis. Si, en effet, le souci des intérêts matériels joue un grand rôle dans la vie nord-américaine, si la passion de s'enrichir s'y accuse par l'énergie de l'effort individuel et l'intensité de l'activité générale, il s'en faut de beaucoup que les préoccupations matérielles y exercent une prédominance exclusive. Les préoccupations morales, le sentiment religieux, le culte de l'idéal y exercent également leur action, et cette action est aussi intense que bienfaisante. Il n'est peut-être pas de peuple au monde chez lequel ces éléments essentiels de supériorité, dans la vie publique aussi bien que dans la vie privée, aient mieux pénétré l'opinion publique et plus influencé les tendances politiques que chez le peuple nord-américain. Aussi, la nation et le gouvernement des États-Unis ont-ils pu connaître les sollicitations de l'ambition impérialiste et les tentations de la force triomphante; ils n'ont point cédé aux entraînements d'un égoïsme exclusif; alors même qu'ils subissaient, dans une mesure plus ou moins large, les suggestions de l'intérêt, ils conservaient, à un degré plus ou moins élevé, le sens et le souci des droits d'autrui; consciemment ou d'instinct, ils sentaient que, selon la juste pensée des plus éminents parmi leurs publicistes politiques et leurs hommes d'État, la mission de l'État est une mission de justice, que cette mission de justice ne s'arrête pas aux frontières et que l'État ne saurait, sans une contradiction déshonorante, chercher la justice pour lui-même et pour ses ressortissants et la mépriser, la fouler aux pieds dans ses rapports avec les autres États. Ils ont pu se tromper parfois sur la mesure exacte des exigences de la justice internationale; ils ont pu, en certaines circonstances, méconnaître certaines de ces exigences sans que l'erreur pût leur servir d'excuse. Du moins, le sens des vérités les plus essentielles a-t-il préservé leur politique extérieure des fautes impardonnables et des déviations irréparables.

Les origines de la guerre hispano-américaine de 1898 ne laissent

point d'être assez troubles; les mobiles qui ont déterminé les États-Unis à prendre les armes contre l'Espagne semblent avoir été d'ordre très divers. Raisons d'intérêt économique, — de spéculation même pour quelques-uns; — raisons d'ambition politique, raisons de sentiment humanitaire paraissent avoir également concouru à décider d'une lutte que l'Espagne désirait éviter. Lorsqu'une explosion eût détruit, dans le port de la Havane, le navire de guerre américain le *Maine*, le gouvernement américain mit une âpreté singulière à imputer au gouvernement espagnol la responsabilité de la catastrophe. Celui-ci proposa en vain le recours à des arbitres pour connaître et décider des causes de la destruction du *Maine*. Plus l'Espagne se montrait déférente et conciliante, plus les États-Unis se montraient exigeants et méfiants. Il y avait, dans leurs préjugés contre les autorités espagnoles, comme un parti pris de ne laisser évanouir aucun grief, de ne laisser échapper aucune occasion de réclamer de façon hautaine et d'exiger, d'un ton blessant, des solutions humiliantes. Mais au moment où le président Mac-Kinley s'apprêtait à adresser à l'Espagne une sommation aussi insolite qu'offensante, le Congrès américain votait la résolution Teller, c'est-à-dire une motion de désintéressement partiel qui promettait à Cuba l'indépendance, en écartant tout projet d'annexion aux États-Unis de l'île affranchie de la souveraineté espagnole.

La résolution Teller provoqua, en Europe, un scepticisme immérité. En effet, le traité de paix de Paris, du 10 décembre 1898 (1), consacra l'indépendance de Cuba, déjà proclamée dans les préliminaires de paix du 12 août 1898 (2). Les sceptiques crurent avoir leur revanche en 1901; leur pessimisme à l'égard de la sincérité américaine devait être encore déçu.

Les États-Unis avaient promis à Cuba liberté et indépendance; ils entendaient que cette liberté et cette indépendance ne pussent être remises en question; ils ne voulaient pas qu'elles pussent l'être par la faute des Cubains; ils voulaient protéger Cuba après l'avoir affranchie; ils voulaient la protéger au besoin contre elle-même et trouver, pour eux-mêmes, dans le rôle de protecteurs,

(1) V. le texte du traité, *Revue générale de droit international public*, 1899, p. 599 et suiv.
(2) V. le texte, *ibid.*, p. 579-580.

quelques avantages sérieux et point de responsabilités excessives. L'Europe leur avait donné l'exemple de ses protectorats. Les États-Unis ne suivirent pas cet exemple; ils eurent raison de ne pas le suivre. Le protectorat à la mode française enserre l'État protégé dans les réseaux d'une tutelle si rigide et si étroite que l'étiquette de la souveraineté a paru trop large pour l'État protégé; celui-ci est rangé dans la catégorie inférieure et illogique des États mi-souverains. La formule française était incompatible avec la promesse d'indépendance de la résolution Teller. Les États-Unis surent donner à leur protection le triple caractère de la fermeté, de la discrétion et de la souplesse. Au lieu d'obscurcir la souveraineté cubaine d'un voile permanent, ils prirent soin de ne l'éclipser que par intermittence, si elle venait elle-même à compromettre son éclat dans l'oubli de ses devoirs.

Les Cubains avaient entendu, dans un sens trop littéral au gré de leurs libérateurs, les promesses de la résolution Teller. Leur Assemblée constituante avait affirmé, dans la Constitution de février 1901, l'indépendance de l'île, en termes absolus qui excluaient toute réserve, toute limite et tout contrôle. Les États-Unis, en établissant la liberté et l'indépendance de Cuba, n'entendaient point laisser aux Cubains la liberté de l'ingratitude et l'indépendance du cœur. Cuba, au moment du vote de la Constitution, était encore occupée par les troupes américaines. Le gouvernement fédéral de Washington subordonna l'évacuation de l'île à l'insertion, dans la Constitution, de garanties par lui jugées nécessaires pour la sauvegarde de la République cubaine et des bons rapports de l'État nouveau avec les États-Unis. Les additions faites à la Constitution cubaine sur la demande des États-Unis sont souvent désignées sous le nom d'amendement Platt, parce qu'elles reproduisent les stipulations à l'acceptation desquelles le sénateur Platt avait proposé, dans un amendement au budget du ministère de la Guerre, de subordonner le rappel des troupes américaines qui occupaient l'île de Cuba. L'Assemblée constituante de Cuba ne céda qu'avec une extrême répugnance à la pression exercée sur elle; elle ne se résigna que pour mettre fin à l'occupation militaire. De fait, si discret que dût être le contrôle américain, si respectueux qu'il prétendît être, en la forme, de la souveraineté cubaine, c'était une déception et une humiliation pour les auteurs de la Constitu-

tion de Cuba d'avoir à prendre, sur l'injonction de la Puissance libératrice, des précautions contre les fautes éventuelles des futurs gouvernements cubains et des précautions qui donnaient titre et ouvraient la porte à de futures interventions des États-Unis.

Les dispositions ajoutées en appendice à la Constitution cubaine pour définir les futures relations de Cuba et des États-Unis, conformément aux volontés du Congrès américain, peuvent se résumer dans les traits suivants :

La République de Cuba ne contractera jamais, avec des Puissances étrangères, de traités susceptibles de nuire à l'indépendance de Cuba ; elle n'autorisera aucune Puissance étrangère à établir une station ou un contrôle sur aucune partie de l'île ; elle ne contractera aucune dette publique dont les intérêts ou l'amortissement ne seraient pas couverts par les revenus ordinaires de l'île, déduction faite des dépenses du gouvernement. Elle consent « à ce que les États-Unis puissent exercer le droit d'intervenir pour préserver l'indépendance cubaine, maintenir un gouvernement susceptible de protéger la vie, la propriété et la liberté individuelle et pour assurer l'exécution des obligations imposées aux États-Unis relativement à Cuba par le traité de Paris et désormais assumées par le gouvernement cubain ». Elle exécutera, « autant que la nécessité l'exigera, les plans déjà dressés ou d'autres plans à agréer mutuellement, en vue de l'assainissement des villes de l'île, dans le but de prévenir le retour des maladies épidémiques et infectieuses, assurant ainsi protection à la population et au commerce de Cuba, ainsi qu'au commerce des ports du sud des États-Unis et à la population qui y réside ». La République de Cuba, pour permettre aux États-Unis de maintenir son indépendance et de protéger sa population, « vendra ou louera aux États-Unis les terrains nécessaires pour l'établissement d'entrepôts de charbon ou de stations navales » (1).

Les garanties dont les États-Unis avaient ainsi requis l'inscription dans la Constitution cubaine présentent de singulières analogies avec celles que l'État protecteur requiert, dans la théorie française, de l'État protégé ; mais elles revêtent une forme très adoucie du fait même qu'elles n'admettent qu'une intervention

(1) *Annuaire de législation étrangère*, 1901, p. 534.

éventuelle et limitée pour causes déterminées au lieu de l'intervention permanente et de la mainmise continue du protectorat français. Le protectorat français oblige l'État protecteur à défendre le gouvernement de l'État protégé contre tout péril extérieur et le plus souvent aussi contre tout péril intérieur; pour mieux assurer la protection promise, il autorise l'État protecteur à occuper militairement le territoire de l'État protégé. Les États-Unis se bornent à se réserver le droit d'établir des entrepôts de charbon et des stations navales qui les dispensent d'une occupation permanente et leur permettent de faire intervenir aisément leurs forces militaires au cas où l'indépendance de Cuba serait menacée ou bien au cas où la sécurité intérieure de l'île serait mise en péril par l'absence d'un « gouvernement susceptible de protéger la vie, la propriété et la liberté individuelle ». Dans le protectorat à la française, l'État protecteur a soin de couvrir sa responsabilité en veillant de près à ce que l'État protégé ne puisse provoquer de querelles ou de réclamations internationales; il assume le contrôle ou la direction des affaires étrangères, des finances et de la justice. Les États-Unis ne vont pas aussi loin. Ils se contentent de la promesse que fait la République cubaine de ne conclure aucun traité portant atteinte ou susceptible de nuire à l'indépendance de Cuba, de ne laisser aucune Puissance étrangère établir une station ou un contrôle sur le territoire de l'île, de ne contracter aucun emprunt dont le service régulier ne soit assuré par un budget bien équilibré. Contre les réclamations que pourrait provoquer une mauvaise administration de la justice à l'égard des étrangers, les États-Unis ont pris une suffisante précaution en se réservant d'intervenir au cas où le gouvernement ne serait plus susceptible « de protéger la vie, la propriété et la liberté individuelle ». La formule est assez large pour autoriser l'intervention dans tous les cas où les obligations internationales seraient méconnues.

La proximité géographique des États-Unis, jointe à l'énorme supériorité de leur puissance sur celle de Cuba, mettrait le gouvernement de Washington en mesure d'exercer, s'il le voulait, sur la République cubaine, par le simple jeu de l'amendement Platt, une action presque égale, bien que beaucoup moins directe, à celle que la France exerce sur les pays soumis à son protectorat. Mais en refusant d'établir, à leur profit, un protectorat à l'européenne, les

États-Unis ont voulu marquer leur intention de respecter réellement la souveraineté du nouvel État. Ils ont voulu prendre leurs précautions contre les périls d'ordre divers dont l'inexpérience ou l'insuffisance de gouvernements plus ou moins improvisés, dans un pays sans traditions de liberté politique, pouvaient menacer un jour leurs propres intérêts ou les intérêts de Cuba elle-même. Ils n'ont pas voulu permettre que Cuba, par eux affranchie, pût se discréditer dans le désordre et jeter, par là, quelque discrédit sur ses libérateurs en même temps que leur causer des embarras. Mais la pensée qui paraît les avoir surtout inspirés semble être le désir de laisser le nouvel État libre de régler lui-même ses destinées, de se diriger et de s'administrer à sa guise, sous la seule réserve de remplir les devoirs essentiels de tout État et sous la seule menace d'avoir à subir l'intervention américaine, si cette intervention devenait nécessaire pour corriger les fautes ou redresser les erreurs de son apprentissage des droits et des devoirs d'un État digne de jouir de la souveraineté et de conserver son indépendance.

Par conventions conclues en 1903 (1), les États-Unis ont pris à bail « pour le temps nécessaire », c'est-à-dire pour une période indéterminée, les terrains nécessaires pour établir des stations navales à Guantanamo et Bahia Honda. Sur les étendues de terre et d'eau louées par les États-Unis, la République cubaine conserve le droit éminent de souveraineté, mais en cède, pour la durée du bail, toutes les prérogatives de juridiction et d'autorité à ses puissants locataires.

Une autre convention signée à la Havane, le 22 mai 1903, à l'effet de déterminer, par un traité permanent, les relations à venir entre la République de Cuba et les États-Unis d'Amérique, a reproduit les dispositions ajoutées en appendice à la Constitution cubaine et donné ainsi la forme contractuelle aux stipulations insérées, à la suite de l'amendement Platt, dans la loi américaine, du 2 mars 1901 (2).

Des troubles s'étant produits à Cuba en 1906, les États-Unis ont

(1) Les États-Unis se sont engagés à payer annuellement à la République cubaine deux mille piastres or pour prix de la location. V. conventions des 16-23 février 1903 et du 2 juillet 1903. Descamps et Renault, *Recueil international des traités du vingtième siècle*, 1903, p. 32-39.

(2) Voir le texte du traité, Descamps et Renault, *Recueil international des traités du vingtième siècle*, 1903, p. 252 et suiv.

usé de leur droit d'intervention; ils ont débarqué des troupes dans l'île et y ont exercé le gouvernement par l'intermédiaire d'une commission provisoire américaine; mais ce gouvernement a pris fin en 1909 et les troupes américaines ont quitté Cuba comme elles l'avaient fait après la mise en vigueur de la Constitution de 1901.

Ces faits confirment l'intention des États-Unis de ne pas viser à établir, à leur profit, une domination exclusive ou un contrôle permanent sur l'île du Cuba.

## III

La République de Panama doit son existence aux États-Unis. Avec ses quelque 80 000 milles carrés habités, en 1903, par moins de 300 000 habitants, la province de Panama n'eût évidemment pas réussi et sans doute même pas songé à se détacher de la Colombie, sans les encouragements du gouvernement de Washington. Les encouragements du gouvernement de Washington ont été déterminés par le différend qui divisait les États-Unis et la Colombie au sujet du canal de Panama (1).

Depuis fort longtemps, les États-Unis se préoccupaient de l'éventualité de la construction d'un canal interocéanique à travers l'isthme de Panama. Dès 1846, ils avaient pris leurs précautions en vue de s'assurer le libre usage du canal. Le 12 décembre 1846, ils avaient conclu avec la Nouvelle-Grenade un traité aux termes duquel celle-ci, souveraine de l'isthme de Panama, garantissait « que le droit de voie ou de transit à travers l'isthme de Panama, au moyen de tous modes de communication qui existaient ou qui pourraient être construits dans l'avenir, serait ouvert et libre au gouvernement et aux citoyens des États-Unis ». Les États-Unis, par contre, avaient garanti « la parfaite neutralité de l'isthme... pour que le libre transit de l'un à l'autre océan ne vînt, à aucune époque, à être interrompu ou gêné »; ils avaient garanti, en même

(1) V. sur la fondation de l'État de Panama et ses rapports avec les États-Unis, *Revue générale de droit international public*, 1904, p. 567 et suiv.; Vial-late, *Essais d'histoire diplomatique américaine;* J.-A. Hoyos, *les États-Unis d'Amérique et la Colombie.*

temps, les droits de souveraineté et de propriété que la Nouvelle-Grenade avait sur le même territoire.

Le 19 avril 1850, les États-Unis avaient signé, avec la Grande-Bretagne, le traité connu sous le nom de traité Clayton-Bulwer (du nom de ses négociateurs) par lequel chacune des deux Puissances s'engageait à n'exercer aucun contrôle exclusif sur le futur canal de Panama. S'il suffisait, en 1850, aux États-Unis d'écarter l'éventualité d'un contrôle exclusif de l'Angleterre et d'assurer la neutralité du canal, ces prétentions modestes devaient, plus tard, céder le pas à de plus larges ambitions. En 1878, la Colombie, héritière de la Nouvelle-Grenade, accordait à Louis-Napoléon-Bonaparte Wyse la concession du canal à construire; en 1881, le concessionnaire rétrocédait ses droits à la Compagnie universelle du canal interocéanique de Panama, compagnie française, présidée par M. de Lesseps. Le canal devait être une entreprise privée, internationale; le canal devait être soumis à la souveraineté de la Colombie sur le territoire de laquelle il serait construit; il devait jouir de la neutralité, expression assez impropre et de sens mal défini. En 1888, la Compagnie universelle du canal interocéanique de Panama tombait en faillite. Les États-Unis n'avaient pas attendu jusque-là pour manifester le désir de se dégager du traité Clayton-Bulwer et d'acquérir le contrôle du canal. La chute de la compagnie française fondée par M. de Lesseps leur ouvrit de nouvelles perspectives pour la réalisation de leurs désirs. Une nouvelle compagnie française essaya de poursuivre la construction du canal, mais le discrédit encouru par le canal ne lui permit pas de trouver les capitaux nécessaires. Le gouvernement des États-Unis résolut de reprendre pour son compte et de mener à bien l'entreprise. Il négocia avec l'Angleterre et obtint d'elle, dans le traité Hay-Pauncefote du 18 novembre 1901, la reconnaissance du droit de construire le canal, de l'administrer, de l'exploiter, d'assurer la police le long de son cours, sous respect du principe de la neutralité dudit canal. Il racheta, pour 40 millions de dollars, les droits de la nouvelle compagnie française, puis s'adressa au gouvernement colombien pour en obtenir un assentiment nécessaire, car la charte de concession interdisait le transfert pur et simple de ladite concession.

Le 22 janvier 1903, le traité Herran-Hay était signé entre les États-Unis et la Colombie. Aux termes de ce traité, les États-Unis

devenaient concessionnaires pour la construction et l'exploitation du canal pour une première période de cent ans, avec renouvellement à leur option aussi longtemps qu'ils le désireraient. Ils stipulaient, à leur profit, le droit de police et de juridiction sur le canal et sur une zone de six milles de largeur le long du canal, trois milles de chaque côté dudit canal. Le Sénat colombien se montra hostile à la ratification pure et simple du traité Herran-Hay. Le gouvernement de Washington essaya de forcer le consentement du Sénat colombien au moyen de notes comminatoires (du 13 juin et du 5 août 1903). Ce fut en vain. Le 18 août 1903, le Sénat colombien rejeta, à l'unanimité, le traité Herran-Hay.

La population de l'isthme de Panama désirait vivement la construction du canal. Il ne fut pas difficile aux États-Unis de mettre à profit ces désirs pour faire échec au gouvernement colombien. Le 3 novembre 1903, un mouvement insurrectionnel, réglé d'avance et d'accord avec les autorités américaines, éclata à Panama contre la Colombie. Le commandant du croiseur américain Nashville empêcha le général colombien Tobar de se rendre de Colon à Panama pour réprimer l'insurrection ; il débarqua des troupes et interdit à la Compagnie du chemin de fer de Panama tout transport de troupes colombiennes. C'était assurer le succès de l'insurrection et, par là, la séparation de Panama et de la Colombie. Le 4 novembre, la municipalité de Panama convoquait le peuple en assemblée générale ; une Junte provisoire de trois membres était instituée. Le 11 novembre, la République de Panama était reconnue par les États-Unis, et, le 18 novembre 1903, un traité conclu entre l'État nouveau et les États-Unis définissait les rapports de ces deux Puissances singulièrement inégales.

Les États-Unis, par ce traité, garantissaient l'indépendance de la République de Panama. Ils se réservaient, en retour, tous les droits qu'ils jugeaient nécessaires pour s'assurer la domination du canal et de toutes les voies de communication d'un océan à l'autre à travers l'isthme de Panama. Le traité Herran-Hay n'avait stipulé l'exercice des droits de souveraineté, au profit des États-Unis, que sur une zone de six milles, trois de chaque côté du canal ; par l'article 2 du traité du 18 novembre 1903, « la République de Panama concède aux États-Unis, à perpétuité, l'usage, l'occupation et la domination d'une zone de territoire et des terres sous l'eau pour

la construction, l'entretien, l'exploitation, le bon état sanitaire et la protection du canal projeté, de la largeur de dix milles, s'étendant à cinq milles de chaque côté de la ligne médiane dudit canal..., avec la clause que les villes de Panama et de Colon et les ports adjacents desdites villes, qui sont compris dans les limites de la zone ci-dessus décrite, ne seront pas compris dans cette concession. La République de Panama, de plus, concède aux États-Unis, à perpétuité, l'usage, l'occupation et la domination de toutes autres terres et eaux en dehors de la zone ci-dessus décrite, qui peuvent être nécessaires et utiles pour la construction, l'entretien, l'exploitation, le bon état sanitaire et la protection de ladite entreprise. La République de Panama, de plus, concède, de la même manière, aux États-Unis, à perpétuité, toutes les îles dans les limites de la zone ci-dessus décrites, et, en outre, le groupe des petites îles situées dans la baie de Panama, nommées Perico, Naos, Culebra et Flamenco (1). »

Sur les terres et eaux ainsi concédées, la République de Panama, tout en conservant le droit éminent de souveraineté, en abandonnait l'exercice aux États-Unis. Elle leur concédait, « à perpétuité, un monopole pour la construction, l'entretien et l'exploitation de tout système de communication au moyen d'un canal ou d'un chemin de fer à travers son territoire entre la mer des Caraïbes et l'océan Pacifique » (2). Elle consentait à ce que « les villes de Panama et de Colon se conforment à perpétuité aux ordonnances sanitaires des États-Unis »; elle donnait « aux États-Unis le droit et l'autorité pour faire appliquer ces ordonnances ». Les mêmes droits et autorité étaient donnés « aux États-Unis pour le maintien de l'ordre public dans les villes de Panama et de Colon et les ports et territoires adjacents à ces villes au cas où la République de Panama ne serait pas, suivant le jugement des États-Unis, capable d'assurer cet ordre » (3). Les États-Unis se réservaient également d'intervenir et d'employer leur police et leurs forces terrestres et navales pour « la sûreté ou la protection du canal ou des navires en faisant usage, du chemin de fer et des travaux auxiliaires » (4).

(1) *Revue générale de droit international public*, 1904, « Documents », p. 22 et suiv.
(2) Art. 5, *ibid.*, p. 23.
(3) Art. 6, *ibid.*
(4) Art. 23, *ibid.*, p. 27.

Et pour faciliter, le cas échéant, l'emploi utile de leurs forces, ils stipulaient le droit d'établir des fortifications pour la protection du canal et de ses accessoires, ainsi que le droit d'acquérir ou de louer les terrains « nécessaires et suffisants » pour établir des stations navales ou de charbon sur la côte du Pacifique et sur la côte occidentale de la mer des Caraïbes.

Le droit d'intervention stipulé par les États-Unis dans le traité du 18 novembre 1903 fut non seulement reconnu mais élargi, étendu à tout le territoire de l'État de Panama par la Constitution de la nouvelle République. Aux termes de l'article 136 de cette Constitution, en date du 13 février 1904, « le gouvernement des États-Unis d'Amérique pourra intervenir en quelque partie que ce soit de la République de Panama pour rétablir la paix publique ainsi que l'ordre constitutionnel s'il était troublé, dans le cas où cette nation assumerait ou aurait assumé, dans un traité public, l'obligation de garantir la souveraineté et l'indépendance de cette République ».

L'emprise des États-Unis est beaucoup plus forte sur la République de Panama que sur celle de Cuba, parce que les États-Unis entendaient être seuls et complètement maîtres du canal. De là, le droit d'occupation militaire, à leur discrétion, dans la mesure et pour le temps qu'ils jugeront convenable; de là, l'exercice des droits de souveraineté dans la zone du canal qui, non pas en droit mais en fait, rend les États-Unis réellement souverains de cette zone. Pratiquement, le traité du 18 novembre 1903 opérait entre la République de Panama et les États-Unis un véritable partage de la souveraineté sur les territoires de l'État nouveau, et, sur la portion du territoire laissé sous la souveraineté de fait de l'État de Panama, il assurait aux États-Unis, avec un droit d'intervention limité, une influence à peu près sans limites. Mais, comme à Cuba, les États-Unis se défendaient de vouloir diriger et contrôler, de façon continue, la souveraineté locale; ils se gardaient de lui retirer son initiative, sa liberté d'action, de l'enserrer dans les liens d'une surveillance permanente se traduisant en interdiction d'agir sans leur autorisation. Ils se bornaient, en dehors de la zone du canal, à exiger que la République nouvelle maintînt l'ordre public et exécutât leurs ordonnances sanitaires, sous peine d'intervention pour assurer, en dehors du gouvernement de Panama, et au besoin

contre lui, l'observation de ce qu'ils considéraient comme des devoirs essentiels de l'État.

## IV

L'ancienne colonie espagnole de Saint-Domingue s'est séparée de la République d'Haïti en 1844 pour former un État souverain et indépendant sous le nom de République dominicaine. L'histoire de la République dominicaine a été remplie de désordres politiques et financiers, d'émeutes, de révolutions, d'exactions et de banqueroutes plus ou moins dissimulées (1).

En 1869, le gouvernement dominicain conclut un contrat d'emprunt de 520 000 livres sterling avec la maison Hartmont et Cie de Londres. Aux termes de ce contrat, « le service de l'amortissement et des intérêts était garanti par tout l'actif de l'État dominicain, ses douanes, ses recettes, son domaine; ainsi, il était accordé aux porteurs des obligations une première hypothèque sur l'État dominicain » (2). Le gouvernement de Washington considéra cette disposition comme contraire à la doctrine de Monroë, en ce qu'elle ouvrait la perspective éventuelle d'une prise de possession du territoire dominicain, au cas où l'insolvabilité de la République dominicaine autoriserait les créanciers britanniques à se prévaloir de l'hypothèque. Pour y mettre bon ordre, le général Grant négocia avec le gouvernement dominicain; un traité d'annexion de la République dominicaine aux États-Unis fut conclu à la suite de ces négociations, en 1870 (3); mais ce traité souleva des protestations à Saint-Domingue et fut rejeté par le Sénat américain.

En 1888, le gouvernement dominicain contracta un emprunt de 770 000 livres sterling à Amsterdam, avec MM. Westendorp et Cie. Trente pour 100 des recettes générales des douanes dominicaines étaient affectés au service des intérêts et de l'amortissement;

(1) V. A. de La Rosa, « les Finances de Saint-Domingue et le contrôle américain », *Revue général de droit international public*, 1911, p. 401-449, 499-583; 1912, p. 73-120; 1914, p. 425-468.

(2) A. de La Rosa, « les Finances de Saint-Domingue et le contrôle américain », *Revue générale de droit international public*, 1911, p. 424.

(3) *Ibid.*, p. 417 et suiv.

MM. Westendorp et Cie recevaient le droit de contrôler les opérations des douanes et de percevoir la part des droits de douanes affectées au service de l'emprunt (1). En 1892, à la suite de difficultés avec le gouvernement dominicain, MM. Westendorp et Cie cédèrent à une compagnie américaine, The San Domingo Improvement Co, toutes leurs créances contre la République dominicaine ainsi que « leurs droits et actions sur l'administration des douanes de Saint-Domingue » (2). Après quelque résistance, le gouvernement dominicain accepta la substitution et consentit, dans un contrat passé avec The San Domingo Improvement Co, à ce que tous les employés de douanes fussent désormais « à la nomination du représentant de la Compagnie et du ministre des Finances » (3) (28 janvier 1893). A partir de ce moment, l'influence américaine devint prépondérante, au point de vue économique, à Saint-Domingue (4), mais, en 1901, le gouvernement dominicain prétendit supprimer le contrôle de The San Domingo Improvement Co sur les douanes, et percevoir directement les recettes douanières (5).

Après de vaines tentatives d'accord entre le gouvernement dominicain, The San Domingo Improvement Co et d'autres compagnies américaines, ces compagnies, en novembre 1901, firent appel à la protection du gouvernement de Washington. Ce gouvernement, à la suite de cet appel, engagea des négociations qui aboutirent à la convention du 31 janvier 1903. Aux termes de cette convention, The San Domingo Improvement Co et les compagnies ses alliées devaient « se retirer de la République dominicaine, moyennant une juste indemnité pour l'abandon qu'elles faisaient de leurs droits de propriété et intérêts » ; l'indemnité devait être de 4 500 000 dollars or américain, que le gouvernement dominicain s'engageait à payer au gouvernement des États-Unis ; mais, comme les deux gouvernements n'avaient pu se mettre d'accord sur les « conditions du paiement de l'indemnité », la détermination de ces conditions avait été confiée à des arbitres (6).

(1) A de La Rosa, « Les Finances de Saint-Domingue et le contrôle américain », *Revue générale de droit international public*, 1911, p. 429-430.
(2) *Ibid.*, p. 549.
(3) *Ibid.*, p. 550.
(4) *Ibid.*, p. 551.
(5) *Ibid.*, p. 558.
(6) *Ibid.*, p. 563 et suiv.; le texte de la convention du 31 janvier 1903, *ibid.*, p. 568-569 (en note).

Le 14 juillet 1904, les arbitres rendirent leur décision. Le gouvernement dominicain devait s'acquitter, par versements mensuels, de 37 500 dollars chacun pendant les deux premières années, de 41 666,66 dollars pendant les années suivantes. Les recettes douanières et les droits de port de Puerto-Plata, de Sanchez, de Samana et de Monte-Christi, « ainsi que ceux de tous les autres ports qui existent actuellement ou qui seront établis sur la côte ou à l'intérieur au nord du 18° 45' de latitude nord et à l'est de la frontière d'Haïti », demeuraient affectés comme garantie du paiement de la dette et de ses intérêts fixés à 4 pour 100. Un agent financier, nommé par le gouvernement des États-Unis, devait recevoir les paiements mensuels et, à défaut de ces paiements, saisir les douanes et se charger de la perception des droits; cet agent devait procéder « juridiquement comme conseiller financier du gouvernement dominicain dans toutes les affaires qui pouvaient affecter sa capacité de payer les sommes déterminées » par la décision arbitrale (1). Cette décision instituait donc un contrôle limité des États-Unis sur les finances dominicaines.

Le gouvernement dominicain protesta contre la sentence arbitrale, en alléguant, d'une part, que cette sentence empêchait la République dominicaine de recouvrer l'autonomie financière « pour l'obtention de laquelle le gouvernement dominicain avait consenti à signer la convention du 31 janvier 1903 »; d'autre part, que l'énorme annuité « déterminée en faveur des compagnies américaines... était hors de toute proportion avec les moyens financiers de la République »; enfin que « les porteurs de titres belges, français et autres, dont les créances étaient garanties par l'hypothèque des douanes de la République, ne manqueraient pas de protester contre le privilège accordé aux créanciers américains, qui leur causerait un grand préjudice (2) ». Ces créanciers protestèrent en effet, les créanciers dominicains protestèrent également. Le gouvernement des États-Unis refusa de tenir la sentence pour nulle, comme le désirait le gouvernement dominicain. Il en exigea, au contraire, la mise à exécution sous réserve « de continuer les

(1) V. A. DE LA ROSA, *Revue générale de droit international public*, 1911, p. 573 et suiv.

(2) A. DE LA ROSA, « les Finances de Saint-Domingue et le contrôle américain », *Revue générale de droit international public*, 1911, p. 575 et suiv.

négociations afin d'arriver, si possible, à sa révision... La révision n'eut pas lieu. Les douanes de Puerto-Plata et de Monte-Christi furent, en définitive, occupées par les agents américains. Après cette prise de possession, les démarches des porteurs français, belges et anglais se firent pressantes, tant à Santo-Domingo qu'à Washington. Le gouvernement dominicain en prit prétexte pour faire au gouvernement des États-Unis d'Amérique des propositions qui aboutirent à l'établissement d'un contrôle financier américain à Santo-Domingo (1). »

Le 7 février 1905, un traité fut signé. Le préambule en indiquait les motifs et le but : « Considérant, y était-il dit, que, vu les dettes qni accablent la République dominicaine, le danger imminent et la menace pressante d'intervention de la part des nations dont les ressortissants ont des réclamations pendantes ou futures à faire valoir, vu l'impossibilité reconnue de tenir fidèlement ses engagements à cause de l'état de pénurie où les bouleversements politiques et d'autres causes ont mis les finances publiques, empêchant par ainsi que lesdits engagements, arrivés à terme, puissent être acquittés, même les intérêts échus, le gouvernement dominicain désire arriver à une entente avec tous ses créanciers et obtenir la perception régulière de recettes suffisantes pour le service de l'administration intérieure et le maintien de son autonomie sans aucune interruption provoquée par les exigences des créanciers étrangers ou par des troubles civils; — Attendu que le gouvernement des États-Unis, prévoyant, de la part des gouvernements de l'Europe, une tentative d'oppression ou de contrôle sur les destinées de la République dominicaine comme une manifestation d'inimitié contre les États-Unis, est disposé, suivant les désirs manifestés par le gouvernement dominicain, à prêter à celui-ci son assistance pour effectuer un arrangement satisfaisant avec tous les créanciers dudit gouvernement, tout en s'obligeant à respecter l'intégrité complète de la République dominicaine (2). »

Pour atteindre le but proposé, le gouvernement des États-Unis s'engage « à prendre à sa charge le règlement de toutes les obligations du gouvernement dominicain tant intérieures qu'extérieures,

(1) A. de La Rosa, « les Finances de Saint-Domingue et le contrôle américain », *Revue générale de droit international public*, 1911, p. 583.
(2) *Revue générale de droit international public*, 1912, p. 87 (en note).

le paiement et les conditions d'amortissement de la dette publique, l'examen des réclamations contentieuses et injustes pour arriver à déterminer leur légitimité ainsi que celle des réclamations pendantes ». En retour, le gouvernement des États-Unis se charge du service des douanes, de la perception des recettes et de la nomination des employés qui « seront assujettis à la juridiction civile et pénale de la République dominicaine ». Quarante-cinq pour 100 des recettes brutes des douanes doivent être prélevés au profit du gouvernement dominicain, 55 pour 100 doivent être retenus par le gouvernement des États-Unis et affectés au paiement des employés des douanes et au service de la dette intérieure et extérieure; l'excédent restant doit être remis au gouvernement dominicain ou, si ce dernier le désire, employé à « payer la dette ». Tant que la dette prise à sa charge par le gouvernement des États-Unis n'aura pas été intégralement payée, aucune réforme dans le tarif d'importation des douanes et aucune augmentation de la dette publique ne pourront avoir lieu sans le consentement des États-Unis. « Le gouvernement des États-Unis, sur la demande du gouvernement dominicain, lui donnera tous autres secours en son pouvoir, en la forme qu'il estimera convenable, pour rétablir le crédit, maintenir l'ordre public, augmenter l'efficacité du gouvernement civil et favoriser l'avancement matériel et le bien-être de la République (art. 7) (1). »

Le traité du 7 février 1905 rencontra une vive opposition au Sénat des États-Unis. Le gouvernement dominicain, qui était favorable au traité, proposa au gouvernement des États-Unis un arrangement provisoire qui permît de faire prendre patience aux porteurs de titres de la dette dominicaine, tant que le traité serait tenu en suspens par le Sénat américain et qui permît d'exécuter le traité, s'il venait à être ratifié. La proposition ayant été acceptée, le gouvernement dominicain prit, le 31 mars 1905, un arrêté, aux termes duquel il conférerait les pouvoirs nécessaires pour percevoir les recettes de toutes les douanes à la personne que désignerait à cet effet le président des États-Unis, « si ce choix était à sa satisfaction »; cette personne devrait prélever 45 pour 100 des recettes pour les remettre au gouvernement dominicain, prélever les

(1) V. *Revue générale de droit international public*, 1912, p. 87-88 (en note).

salaires des agents de la douane et autres dépenses de perception, puis remettre le solde en dépôt dans une banque de New-York désignée par le président des États-Unis pour le compte de tous les créanciers jusqu'au jour où le Congrès dominicain et le Sénat des États-Unis auraient statué sur le traité du 7 février (1). Le président des États-Unis désigna le colonel Colton « comme percepteur et contrôleur général des douanes dominicaines ». Le choix fut agréé et d'autres réformes aboutirent promptement à une amélioration des recettes douanières.

Le gouvernement dominicain négocia avec ses créanciers et, sous la pression du gouvernement américain, obtint d'eux de fortes réductions allant de 50 pour 100 du capital nominal pour la plupart des créances étrangères jusqu'à 90 pour 100 pour certaines créances intérieures. Il négocia ensuite un emprunt d'unification et de conversion s'élevant à 20 millions de dollars. La condition à laquelle les banquiers de New-York subordonnèrent la conclusion de cet emprunt fut que « la perception et le service de l'emprunt devraient se faire par des agents américains, sous la garantie d'une convention *ad hoc* signée par les gouvernements de Washington et de Saint-Domingue » (2). La nouvelle convention fut signée le 8 février 1907; elle reproduisait, en les adaptant aux circonstances nouvelles, les dispositions essentielles de la convention du 7 février 1905 en ce qui concerne le contrôle financier, mais elle ne reproduisait pas l'article 7 relatif au secours des États-Unis, sur demande du gouvernement dominicain, pour le maintien de l'ordre public et l'avancement et le bien-être de la République dominicaine; elle substituait au partage des 45 pour 100 et des 55 pour 100 du produit brut des douanes le prélèvement, par le receveur général des douanes dominicaines, des dépenses du service de perception et du service de l'emprunt, puis la remise du solde au gouvernement dominicain. Le consentement du président des États-Unis demeurait nécessaire, soit pour augmenter la dette, soit pour modifier les droits d'importation. Le gouvernement dominicain s'engageait à prêter au receveur général et à ses auxiliaires « tout l'appui et l'aide nécessaires et la plus large protection qui

(1) V. *Revue générale de droit international public*, 1912, p. 96-98.
(2) A. de La Rosa, « les Finances de Saint-Domingue et le contrôle américain », *Revue générale de droit international public*, 1912, p. 105.

lui serait possible. Le gouvernement des États-Unis donnerait au receveur général et à ses auxiliaires la protection qu'il jugerait nécessaire pour l'exécution de leurs devoirs » (1). Dans cette clause, le gouvernement des États-Unis pourrait aisément trouver motif d'intervenir en cas de troubles graves à Saint-Domingue, car il était assez difficile de supposer que des troubles graves pussent se produire sans mettre en quelque péril la mission du receveur général et de ses auxiliaires. Toutefois, si le traité du 8 février 1907, qui a été ratifié par les États-Unis et par la République dominicaine, établit un contrôle très strict en matière financière, puisqu'il livre aux États-Unis toute l'administration des douanes, il ne leur donne qu'un contrôle limité et il ne leur ouvre pas les mêmes occasions d'intervention qu'à Cuba ou à Panama. Le traité, en outre, est temporaire; il doit prendre fin avec l'emprunt qui est amortissable en cinquante ans, avec faculté de rachat après dix ans.

Le contrôle financier des États-Unis n'a pas mis fin aux mauvaises traditions politiques de Saint-Domingue, aux émeutes et aux insurrections, mais il a introduit, dans l'administration financière, de l'ordre et des règles qui ont amené de sensibles améliorations et d'heureuses répercussions sur la situation économique du pays (2). Il s'en faut toutefois que le gouvernement dominicain ait mis à profit toutes les leçons que comporte le contrôle américain. Si les douanes sont bien réglées, le désordre règne trop souvent dans l'administration qui n'est pas sous contrôle. Les appointements des fonctionnaires dominicains ne sont pas toujours payés et la commission américaine de pacification, envoyée en 1911 à Saint-Domingue en vue du rétablissement de la paix, de l'ordre et du travail, recommanda au gouvernement des États-Unis d'assurer le contrôle de toutes les dépenses incombant au gouvernement dominicain comme le seul moyen d'éviter les déprédations et le détournement des appointements des employés (3).

Ce n'est pas seulement dans l'exécution du budget que les États-

(1) Voir le texte de la convention du 8 février 1907. *Revue générale de droit international public*, 1912, p. 107-108 (en note).

(2) A. de La Rosa, « les Finances de Saint-Domingue et le contrôle américain », *Revue générale de droit international public*, 1912, p. 118, et 1914, p. 428 et suiv.

(3) *Ibid.*, 1914, p. 437.

Unis désirent voir l'ordre régner à Saint-Domingue. Des avertissements ont été donnés, à diverses reprises, pour inviter les Dominicains à renoncer aux procédés illégaux et violents et ces avertissements sont une manifestation nouvelle de l'idée que toute souveraineté qui veut être respectée doit être respectable. La liberté des révolutions a été soutenue avec vivacité, par un jurisconsulte éminent de Saint-Domingue, en termes pittoresques : « La révolution, a dit M. Americo Lugo, est le moyen naturel et nécessaire qu'emploient les hommes libres comme dernier recours contre la tyrannie et le despotisme des gouvernants; c'est une manifestation vive et spontanée de la souveraineté immanente qui n'est jamais entièrement déléguée; c'est le frein qui arrête les ambitions politiques de caractère personnel ; enfin c'est l'unique voix du ciel exprimée par la voix du peuple (1). » Le gouvernement des États-Unis a jugé, non sans raison, que les recours incessants aux révolutions impliquent, dans une nation, incapacité de se gouverner, notion fausse ou abus intolérable de la souveraineté chez les gouvernants ou chez les gouvernés et le plus souvent chez les uns et les autres.

Au cours de visites officielles aux États des Antilles, M. Knox, secrétaire d'État des États-Unis, tint au président de la République dominicaine le langage suivant : « Maintenir la doctrine de Monroë et rendre effective la politique qui en dérive exige un accord particulièrement intime de la part de toutes les nations appelées à tirer profits et avantages de l'ouverture du canal. Aussi, c'est leur devoir de coopérer à leur bien-être propre au lieu de provoquer, par des troubles, une obstruction au trafic mondial... Aucune obstruction au progrès général ne sera plus possible, sous peine de succomber sous le discrédit où tomberaient les pays affectés soit par les troubles civils, soit par l'inexécution de leurs obligations internationales... C'est la ferme volonté de mon pays et de mes concitoyens que la paix et la liberté soient l'apanage de Santo-Domingo et que les perturbations intérieures et les conflits extérieurs soient évités par une politique sage et juste dans la direction des affaires internes et des relations internationales (2). »

(1) A. de La Rosa, « les Finances de Saint-Domingue et le contrôle américain », *Revue générale de droit international public*, 1914, p. 444.
(2) *Revue générale de droit international public*, 1914, p. 459.

Le 23 janvier 1913, M. Taft, président des États-Unis, adressait au président de la République dominicaine ce nouvel avertissement : « Le président et le gouvernement des États-Unis suivent avec un profond intérêt vos efforts patriotiques pour maintenir un ordre de choses régulier et conforme à la loi et pour introduire les réformes nécessaires qui doivent assurer à la nation dominicaine, avec la prospérité, tous les autres bienfaits de la paix. Le président et le gouvernement des États-Unis désirent sincèrement que vos persévérants efforts aient un résultat tel qu'à l'avenir soit écartée toute possibilité de voir renaître les mêmes désordres qui ont affligé le peuple dominicain dans le passé. Si malheureusement ces désordres venaient à se renouveler, il serait du plus impérieux devoir du gouvernement des États-Unis, conformément à ses obligations morales et à celles que lui impose la convention (du 8 février 1907), de n'être pas indifférent au rétablissement de la paix et de l'ordre dans la République dominicaine (1). » Les désordres se renouvelèrent. Le gouvernement des États-Unis n'y fut pas indifférent. Le 29 novembre 1916, l'administration de la République dominicaine a été mise sous le contrôle et la direction d'un gouvernement militaire américain (2).

## V

La République d'Haïti a usé, comme la République dominicaine, sa voisine, de la « liberté des révolutions » et elle a connu les désordres financiers qui sont l'effet normal des désordres politiques. M. Knox, au cours de son voyage dans les Antilles, lui a adressé de sages conseils qui étaient des avertissements très nets : « ...Avec l'obligation, prise par mon pays, dit-il lors de sa réception par le président de la République, d'être le représentant des intérêts de toute l'Amérique et du monde en créant cette route internationale de commerce qui bientôt se réalisera, nous sommes pleinement convaincus que le complet succès de notre entreprise dépend, en un certain point, de la paix et de

(1) *Revue générale de droit international public*, 1914, p. 463.
(2) *The American Journal of international law*, avril 1917, p. 394, et suiv.

la stabilité de nos voisins et de la jouissance de la prospérité et du bien-être matériel qui découlent du développement intérieur dans l'ordre. Un État, sujet à être bouleversé par des dissensions intestines ou arrêté dans ses progrès par les conséquences du non-accomplissement de ses obligations internationales, n'est pas en bonne posture pour mériter et récolter les profits qui résulteront des larges occasions de commerce dès l'ouverture du canal. Vraiment, il peut devenir un obstacle à la jouissance universelle de ces avantages... C'est le vif désir et l'ardent espoir de la nation que je représente de voir toutes ses sœurs de la fraternité américaine atteindre à une situation bien équilibrée et conserver celle déjà acquise. Nous désirons les voir toutes indépendantes, heureuses, travaillant pour l'ordre et la prospérité matérielle, toutes gagnant le plus de bien-être selon leurs moyens physiques et naturels, chacune d'elles portant bonne amitié pour ses voisines et méritant en retour leur bonne amitié. Nous n'envions le succès d'aucune ; bien au contraire, en certaines occasions, quand notre aide est possible, de tout cœur nous la donnons (1). »

Le 16 septembre 1915, un traité, signé à Port-au-Prince (2), a déterminé l'aide que fourniraient les États-Unis à la République d'Haïti pour permettre à celle-ci de trouver, dans la stabilité, dans la paix et dans l'ordre intérieur, les éléments de bonheur et de prospérité qu'elle avait trop négligés.

« Les États-Unis et la République d'Haïti, porte le préambule du traité, désirant confirmer et fortifier l'amitié existante entre eux par la coopération la plus cordiale dans des mesures prises pour leur commun avantage ;

« Et la République d'Haïti désirant porter remède à la présente condition de ses revenus et de ses finances, maintenir la tranquillité de la République et de son peuple ;

« Et les États-Unis étant en pleine sympathie avec ces buts et objets et désirant contribuer, par tous moyens appropriés, à leur accomplissement ;

« Les États-Unis et la République d'Haïti ont résolu de conclure une convention avec ces objets en vue. »

(1) *Revue générale de droit international public*, 1914, p. 458 (note).
(2) *The American Journal of international law*, october 1916, Supplement, « Official documents », p. 234 et suiv.

Cette convention établit un contrôle financier qui n'est pas sans analogie avec le contrôle financier de la République dominicaine, mais qui est plus étendu. Elle prévoit de plus l'organisation d'un corps de police haïtien sous la direction des États-Unis et donne aux États-Unis le droit et le devoir d'intervenir pour assurer à Haïti son indépendance et un gouvernement capable d'accomplir les devoirs essentiels de la souveraineté. Cette convention est conclue pour dix ans avec faculté de prorogation pour une seconde période de dix ans, à la demande de l'une des parties.

« Le gouvernement des États-Unis, porte l'article premier, aidera, par ses bons offices, le gouvernement haïtien à développer, de manière convenable et efficace, ses ressources agricoles, minières et commerciales et à établir les finances d'Haïti sur une base ferme et solide. »

Le contrôle financier comporte un double organisme : d'une part, un receveur général des douanes avec les aides et employés nécessaires, chargé de percevoir tous les droits de douane à l'importation et à l'exportation; d'autre part, un conseiller financier chargé « d'établir un système approprié de comptabilité publique, d'aider à accroître les ressources et à les adapter aux dépenses, d'examiner la validité des dettes de la République, d'éclairer les deux gouvernements sur toutes les dettes éventuelles, de recommander des méthodes perfectionnées pour la recette et l'emploi des ressources, et de faire au ministre des Finances telles autres recommandations qui pourraient sembler nécessaires pour le bien-être et la prospérité d'Haïti ». Le ministre des Finances doit « prêter aide efficace pour donner effet aux propositions et travaux du conseiller financier » (1).

Le receveur général des douanes et ses aides et employés nécessaires, ainsi que le conseiller financier, doivent être nommés par le président de la République d'Haïti, sur désignation des États-Unis. Ils doivent recevoir du gouvernement haïtien et de celui des États-Unis toute l'aide nécessaire et une complète protection dans l'exécution de leur mission.

Le gouvernement haïtien doit, en coopération avec le conseiller financier, dresser l'état complet des dettes de la République, de

(1) *The American Journal of international law*, october 1916, Supplement, p. 235.

leur montant, de leurs modalités, des intérêts et du fonds d'amortissement nécessaire pour leur extinction. Le receveur général doit faire des sommes par lui perçues l'emploi suivant : payer d'abord les traitements et allocations de tous les agents de douane et du conseiller financier, ensuite l'intérêt et l'amortissement de la dette publique de la République d'Haïti, enfin, les frais de la police; il doit remettre le surplus au gouvernement pour les dépenses courantes de celui-ci. Le receveur général doit rendre compte, chaque mois, de ses recettes et dépenses par rapports adressés aux deux gouvernements d'Haïti et des États-Unis, qui ont tous deux droit d'inspection et de vérification.

La République d'Haïti ne peut pas, sans l'assentiment préalable du président des États-Unis, augmenter sa dette publique et « elle ne doit contracter aucune dette ni assumer aucune obligation financière à moins que les revenus ordinaires de la République soient suffisants pour pouvoir, après avoir pourvu aux dépenses du gouvernement, payer les intérêts et alimenter un fonds d'amortissement pour l'extinction de la dette ». Elle ne peut, sans le même assentiment préalable du président des États-Unis, modifier les droits de douanes de manière à en réduire le produit, et « afin que les revenus de la République puissent suffire à assurer le service de la dette publique et les dépenses du gouvernement, à préserver la tranquillité et à développer la prospérité matérielle, la République d'Haïti coopérera avec le conseiller financier pour l'exécution des recommandations de ce dernier en vue du perfectionnement des méthodes de perception et d'emploi des revenus et en vue de trouver de nouvelles sources de revenus nécessaires » (1).

En ce qui concerne l'organisation de la police, « le gouvernement haïtien s'engage, pour préserver la paix domestique, la sécurité des droits individuels et la complète observation des dispositions du traité, à créer sans délai un corps efficace de police urbaine et rurale, composé d'indigènes haïtiens. Ce corps de police sera organisé et commandé par des Américains nommés par le président d'Haïti, sur présentation du président des États-Unis. Le gouvernement haïtien revêtira ces officiers de l'autorité conve-

(1) Art. 8 et 9. *The American Journal of international law*, october 1916, Supplement, p. 236.

nable et nécessaire et les soutiendra dans l'accomplissement de leurs fonctions. Ces officiers seront remplacés par des Haïtiens lorsque ceux-ci seront jugés qualifiés pour assumer de tels devoirs, après examen passé sous la direction d'un conseil à choisir par les plus anciens officiers américains de ce corps de police, et en présence d'un représentant du gouvernement haïtien. La force de police ici prévue doit, sous la direction du gouvernement haïtien, exercer surveillance et contrôle sur les armes et les munitions, les approvisionnements militaires et le trafic les concernant dans toute l'étendue du pays. Les Hautes Parties contractantes s'accordent à reconnaître que les stipulations de cet article sont nécessaires pour prévenir les querelles des factions et les troubles (1). »

Le gouvernement d'Haïti s'engage à n'aliéner par vente, bail ou autrement, aucune parcelle de territoire ou de la juridiction sur le territoire de la République au profit d'une Puissance étrangère et à ne conclure aucun traité qui porterait atteinte à l'indépendance d'Haïti.

« La République d'Haïti, désirant favoriser le développement de ses ressources naturelles, s'engage à entreprendre et à exécuter telles mesures qui, dans l'opinion des Hautes Parties contractantes, pourraient être nécessaires pour l'assainissement et le progrès public de la République, sous la surveillance et la direction d'un ou de plusieurs ingénieurs à nommer par le président d'Haïti sur présentation du président des États-Unis et autorisés à cet effet par le gouvernement d'Haïti (2). »

« Les Hautes Parties contractantes auront qualité pour prendre telles mesures qui pourront être nécessaires pour atteindre complètement les objets compris dans ce traité, et, en cas de nécessité, les États-Unis prêteront une aide efficace pour la préservation de l'indépendance d'Haïti et le maintien d'un gouvernement capable de protéger la vie, la propriété et la liberté individuelle (3). »

Le traité de Port-au-Prince, du 16 septembre 1915, a été ratifié le 3 mai 1916. Il confère aux États-Unis un contrôle étendu sur la République d'Haïti, mais, de même que les accords conclus avec

(1) Art. 10. *The American Journal of international law*, october 1916, Supplement, p. 237.
(2) Art. 13, *ibid.*, p. 237-238.
(3) Art. 14, *ibid.*, p. 238.

Cuba, Panama et la République dominicaine, il se garde d'établir une ingérence permanente et générale des États-Unis dans les affaires haïtiennes; il apporte d'incontestables restrictions à l'exercice des prérogatives de la souveraineté par le gouvernement d'Haïti; il ne stipule que dans des cas déterminés et strictement limités la subordination des décisions de ce gouvernement à une autorisation préalable du gouvernement des États-Unis; il laisse, en général, à ce gouvernement, l'initiative et la liberté d'action, sauf à poser des limites qui ne doivent pas être franchies. Le contrôle, en outre, s'il est, à certains égards, assez strict, est temporaire et limité à une courte durée de dix ou de vingt ans. Ainsi s'affirme l'intention de donner à ce contrôle un caractère éducateur et non dominateur. Ce n'est pas pour tenir la République d'Haïti dans une dépendance perpétuelle que les États-Unis lui prêtent leur aide et la soumettent, à certains égards, à leur discipline; c'est pour lui apprendre à se gouverner et à se discipliner elle-même, à acquérir les habitudes d'ordre, sans lesquelles un État est impuissant à remplir les devoirs essentiels de la souveraineté et incapable par suite de mériter et d'obtenir le respect de ses droits.

## VI

La politique avait dicté, en 1823, la doctrine de Monroë; la politique en a inspiré les interprétations et les développements successifs; la politique a déterminé l'établissement du contrôle des États-Unis sur les Républiques de Cuba, de Panama, de Saint-Domingue et d'Haïti. Mais la politique des États-Unis n'a pas obéi à la seule préoccupation de l'intérêt; elle a souvent uni aux suggestions de l'intérêt la préoccupation plus haute de la justice et de l'ordre qui est une des manifestations de la justice. Elle a ainsi dégagé des idées intéressantes que le droit international pourrait heureusement mettre à profit; elle tend, avec le président Wilson, à transformer la doctrine de Monroë qui était, à l'origine, une simple doctrine de défense et d'exclusion contre l'Europe, en une doctrine de protection universelle des droits de tous les États du

monde. Elle a, en même temps, subordonné la protection à l'obligation, pour les États qui en ont besoin, de la mériter par l'accomplissement de leurs devoirs de souveraineté ; elle a même été plus loin : elle n'a pas hésité à intervenir pour suppléer à l'incapacité d'un État de remplir certains devoirs essentiels, afin de le protéger, le cas échéant, malgré lui et contre lui; elle a considéré comme cause légitime d'intervention non seulement l'incapacité de remplir des obligations internationales, telles que le paiement des dettes envers l'étranger, mais encore l'incapacité de remplir les devoirs essentiels de la souveraineté à l'intérieur, et elle a défini ces devoirs essentiels de la souveraineté à l'intérieur : la protection de la vie, de la propriété et de la liberté individuelle. D'autre part, elle s'est défendue de chercher, dans l'inaccomplissement des devoirs de la souveraineté, un prétexte pour prononcer la déchéance de la souveraineté ou pour confisquer, au profit des États-Unis, la souveraineté extérieure et la plus grande part de la souveraineté intérieure des États en défaut. Elle s'est gardée d'établir des protectorats de domination perpétuelle. Elle a eu soin de limiter ses interventions à la mesure voulue pour atteindre les buts qu'elle se proposait; elle a laissé, aux États soumis à un contrôle plus ou moins étendu, une liberté d'allure plus ou moins grande, mais elle leur a laissé tout le cadre en même temps que toutes les apparences de la souveraineté externe et interne; elle a tracé des limites à ne pas franchir, mais, tantôt, elle n'a mis aucun gardien permanent pour surveiller ces limites, se réservant seulement le droit d'apparaître si elles étaient dépassées, tantôt, quand elle a placé des agents avec mission continue, elle ne l'a fait que pour certains services déterminés et pour une durée limitée. Elle s'est souvenue des principes sur lesquels repose, aux États-Unis, le droit public américain; elle a voulu respecter, chez les États sous contrôle, l'organisation constitutionnelle et le droit, pour les peuples, de choisir leur gouvernement; elle a, sans doute, d'ailleurs été inclinée vers ce respect par les répugnances qu'éprouvent beaucoup d'Américains à soumettre aux États-Unis des populations que des préjugés de race ou d'autres considérations les détournent d'associer étroitement à leurs destinées, à leur vie et à leurs droits. Si elle a refusé d'admettre qu'un État eût titre soit à être protégé contre de justes réclamations, soit à invoquer l'inviolabilité de la

souveraineté quand il méconnaissait les devoirs de cette souveraineté, elle a manifesté la volonté de ne suppléer — donc de ne méconnaître — la souveraineté défaillante que dans la mesure de ses défaillances et de s'effacer devant la souveraineté restaurée dans toutes ses prérogatives, lorsqu'auraient disparu les infirmités qui appelaient un traitement. Elle a ainsi mis au premier plan, dans les rapports des États-Unis avec les petits États d'Amérique, la corrélation nécessaire des droits et des devoirs de la souveraineté, la nécessité d'accomplir les devoirs pour avoir titre à réclamer les droits, l'obligation pour la grande Puissance qui exerce ou promet sa protection de n'user de sa prépondérance que pour corriger, non pour subjuguer, pour élever au niveau qui permet le plein usage de la souveraineté en en écartant l'abus, non pour faire tomber à la déchéance de la mi-souveraineté ou de l'annexion des États qui ne se sont point condamnés eux-mêmes par une incapacité incurable à remplir leurs devoirs fondamentaux. Sans doute, la politique américaine n'a pas toujours tiré, dans l'application des principes qu'elle affirmait, toutes les conséquences que ces principes comportaient. Elle a fait parfois, dans la pratique, de très fâcheux alliages de principes, d'intérêts, de passions et violences. Elle a quelquefois traité avec une rudesse excessive des nations qu'elle jugeait inaptes à disposer de leurs destinées, moins peut-être à raison d'une inaptitude réelle qu'à raison d'une indépendance d'allures qui contrariait les desseins ou les intérêts américains. Mais il convient, sans absoudre ses écarts, de lui savoir gré d'avoir formulé des règles plus hautes et plus sages que celles de la simple raison d'État, c'est-à-dire de l'égoïsme exclusif érigé en loi suprême des actions des gouvernements.

Le gouvernement des États-Unis a été amené, par l'analogie des constitutions, toutes républicaines, des États américains et par l'abus des révolutions qui ont souvent été l'origine des conflits internationaux, à établir un lien entre l'ordre international et l'ordre constitutionnel. De fait, si l'exact maintien de l'ordre constitutionnel dans un État peut s'allier à une politique de désordre international, c'est-à-dire de méconnaissance des droits des autres États, il est difficile que le désordre constitutionnel, les émeutes et les révolutions n'entraînent pas quelque désordre international, quelques dommages et quelques injustices à l'encontre des étran-

gers. Le président Taft avait signifié à la République dominicaine que les États-Unis estimaient de leur devoir de ne pas « être indifférents au rétablissement de la paix et de l'ordre » à Saint-Domingue (1). Le président Wilson a indiqué nettement, dans sa déclaration solennelle destinée à faire connaître, au début de sa présidence, sa politique à l'égard des Républiques latines, qu'il serait peu favorable aux gouvernements issus de révolutions : « Un des points essentiels de mon administration, disait il, consistera à cultiver l'amitié et à mériter la confiance de mes sœurs républicaines de l'Amérique du Sud et de l'Amérique centrale et à rehausser, par tous les moyens justes et honorables, les intérêts communs à tous les peuples des deux continents américains. Je désire le plus sincèrement du monde qu'une cordiale entente préside aux relations existant entre les peuples et les chefs d'État d'Amérique, et je regarde comme mon devoir de faire cette brève déclaration. La coopération n'est possible entre les gouvernements et les individus que lorsqu'elle est supportée, à tour de rôle, par des moyens d'action d'un ordre de choses juste, ayant la loi pour base, non pas une force arbitraire. Nous admettons, et je suis sûr que tous les chefs des Républiques américaines pensent comme moi, qu'un gouvernement équitable doit agir d'après la volonté de ceux qu'il gouverne, et que la liberté ne peut exister sans un esprit d'ordre basé sur la loi et sur l'approbation consciente du public. Nous nous efforcerons de faire de ces principes le fondement de nos relations mutuelles : respect et assistance entre nos sœurs les Républiques latines et nous-mêmes; nous prêterons l'appui de notre influence à la réalisation de ces principes, non seulement en théorie, mais en pratique, sachant que la déroute, les intrigues, la défiance envers les droits de la Constitution affaiblissent et discréditent un gouvernement, en atteignant principalement ceux qui ont le malheur d'avoir leur existence et leurs intérêts en commun. Nous n'éprouvons aucune sympathie pour ceux qui cherchent à s'emparer du pouvoir en vue de servir leurs intérêts personnels; nous sommes avant tout les amis de la paix, et nous savons qu'il ne peut exister de paix durable et absolument stable dans de pareilles circonstances; nous demeurerons surtout

(1) V. *supra*, p. 346.

les amis de ceux qui sauront se maintenir dans les limites des lois constitutionnelles. Le respect mutuel nous semble être la base indispensable de l'amitié entre les différents pays aussi bien qu'entre les individus. Les États-Unis n'ont aucun profit à rechercher dans les Amériques centrale et méridionale, sauf ce qui peut relier entre eux les intérêts des peuples des deux continents, la sécurité des gouvernements en ce qui regarde le bonheur de la masse, et non celui d'un groupe spécial ou l'intérêt individuel, ensuite le développement de toutes les branches du commerce et des relations cordiales entre les deux continents, qui tournera à l'avantage de tous, sans entraver la liberté ni les droits d'aucun (1). »

Cette déclaration n'allait pas aussi loin que la déclaration connue sous le nom de doctrine Tobar, du nom de l'ancien ministre des Affaires étrangères de l'Équateur, qui l'a formulée, en 1907, dans les termes suivants : « Les Républiques américaines, pour leur bon renom et leur crédit, sinon pour d'autres considérations humanitaires et *altruistes*, doivent intervenir de façon indirecte dans les dissensions intestines des Républiques du continent. Cette intervention pourrait consister au moins dans le refus de reconnaître les gouvernements de fait issus des révolutions contre les Constitutions (2). » Elle a cependant été jugée comme en étant à peu près l'équivalent. « Le principe posé par le président des États-Unis, écrit M. de La Rosa, était que tout gouvernement latin américain ayant des origines révolutionnaires ou inconstitutionnelles ne saurait pas avoir la sympathie du cabinet de Wasington et ne serait pas reconnu par lui. Faire une pareille déclaration, c'était proclamer officiellement l'ingérence des États-Unis dans les affaires des États indépendants et souverains de l'Amérique latine; c'était reconnaître leur intervention permanente et continuelle pour vérifier la constitutionnalité des gouvernements établis (3). » Pareille interprétation dépasse singulièrement la pensée du président Wilson. Le président Wilson n'a évidemment pas entendu condamner toute révolution et tout gouvernement d'origine révolutionnaire. Il a simplement signifié que la révolution n'est pas, en soi, un procédé recommandable, qu'il ne suffit pas qu'une révolu-

(1) *Revue générale de droit international*, 1914, p. 464-465.
(2) *Ibid.*, p. 483.
(3) *Ibid.*, p. 465.

tion ait réussi pour devenir légitime et estimable, que les révolutions entreprises pour s'emparer du pouvoir en vue de servir les intérêts personnels de ceux qui les dirigent ne méritent aucune considération et aucune sympathie, qu'elles sont pur abus et non usage de la souveraineté des États, que, dans les pays où de telles révolutions se produisent, la force militaire supplante la loi et que la coopération n'est possible entre les États, que donc l'ordre international n'est assuré qu'autant que cette coopération est fondée sur « un ordre de choses juste, ayant la loi pour base, non pas une force arbitraire ».

La doctrine de Monroë n'avait d'abord exigé le respect des territoires, de l'indépendance et de la constitution des États américains que de la part des Puissances européennes, en laissant d'ailleurs aux États-Unis toute liberté d'action ou d'inaction au cas où cette exigence serait méconnue. Elle ne formulait donc que d'une manière étroite et incomplète le droit qu'a tout État au respect de sa souveraineté par tous. D'autre part, elle n'admettait aucune réserve à l'interdiction d'usurper sur les souverainetés américaines, qu'elle prononçait contre les États d'Europe. Le développement donné à la doctrine de Monroë par la note de M. Olney et surtout par l'interprétation du président Roosevelt après la note du docteur Drago, appelait un correctif pour empêcher cette doctrine de servir de bouclier à la mauvaise foi. Le président Roosevelt a apporté ce correctif en signifiant que la doctrine ne pouvait protéger que ceux qui mériteraient protection et donnait aux États-Unis titre pour exercer une véritable action de police internationale sur les États américains qui, par l'oubli de leurs devoirs, provoqueraient de justes réclamations de la part de Puissances européennes. Ce correctif eût pu aisément conduire les États-Unis à établir ces protectorats de domination dont la note Olney écartait l'idée ; il contenait en germe un péril, en ce qu'il laissait les États-Unis seuls maîtres de juger si « une nation montrait qu'elle savait comment agir, avec une efficacité raisonnable et avec décence, dans les questions politiques et sociales, si elle maintenait l'ordre chez elle et remplissait ses obligations ». A ce péril, l'esprit de justice et de modération, l'esprit panaméricain a opposé le plus sûr remède. Et le président Wilson a complété la doctrine de Monroë, en proposant aux États américains de conclure un traité de garantie

réciproque de leur indépendance et de leur intégrité territoriale.

Ainsi complétée, ainsi entendue, la doctrine de Monroë, très différente en réalité de ce qu'elle était en 1823, ne serait plus une simple doctrine de politique américaine; elle pourrait devenir une doctrine de droit international, affirmant non plus le droit de certains États d'être respectés par certains États, mais le droit de tous les États qui remplissent leurs devoirs essentiels d'être respectés, dans leur indépendance, par tous les autres États. C'est ce qu'a déclaré le président Wilson dans son message au Sénat, du 22 janvier 1917, quand il a dit : « Je propose en somme que les nations adoptent d'un commun accord la doctrine du président Monroë comme doctrine mondiale; qu'aucune nation ne cherche à imposer sa politique à une nation ou à un peuple quelconque, mais que chaque peuple soit laissé libre de déterminer lui-même sa propre politique et la manière dont il veut se développer, sans être gêné, menacé et effrayé, le petit aussi bien que le grand et le puissant. »

# CHAPITRE X

## LES CONFÉRENCES DE LA PAIX ET L'AMÉLIORATION DES RAPPORTS ENTRE LES GRANDES PUISSANCES ET LES AUTRES ÉTATS

### I

Les deux conférences réunies à la Haye, en 1899 et en 1907, à l'instigation du tsar Nicolas II, et fort improprement désignées sous le nom de Conférences de la Paix, n'avaient pas pour but direct l'amélioration des rapports entre les grandes Puissances et les autres États; elles avaient un but plus vaste; elles tendaient à améliorer les relations entre tous les États, mais, par cela même, elles tendaient indirectement à servir la cause des États faibles dans leurs rapports avec les puissants, et, si leur œuvre n'a pas eu, à cet égard, les résultats qu'il était permis d'en attendre, elle est loin toutefois d'avoir été inutile.

Les programmes et les visées des Conférences de la Paix ont été à la fois très ambitieux et très modestes. L'empereur Nicolas II accusait, dans la première circulaire de son ministre Mouravieff, la très noble et très haute ambition de demander à la première Conférence le double bienfait d'une limitation des armements et d'une sauvegarde de la paix ou du moins d'une réduction des risques de guerre. Mais, de peur de compromettre le succès et même la simple réunion de la Conférence, l'empereur de Russie jugeait, non sans raison, nécessaire d'éliminer du programme et de soustraire à la compétence de la Conférence toutes les questions et toutes les divergences politiques d'où étaient issues la folie des armements et les menaces pour la paix. C'était laisser la politique à la porte de la Conférence ouverte au droit international; c'était avouer, en même temps, que l'entente ne pouvait se faire et que le droit ne pouvait se développer qu'en se gardant d'empiéter sur les

domaines réservés de la politique. Si la politique restait à la porte, elle en gardait les clefs; elle n'entendait point se laisser déposséder, par le droit grandissant, de la suprématie qu'elle avait conservée jusqu'alors pour décider des destinées des États ou des variations du droit. Si elle condescendait à tolérer l'élargissement et le progrès du droit, c'était à condition de ne pas déchoir elle-même, de ne renoncer ni à l'omnipotence de sa souveraineté arbitraire, ni à l'arbitraire des souverainetés sans frein. Les Conférences de la Paix devaient d'autant moins toucher à la notion anarchique de la souveraineté qu'elles reposaient sur elle; elles furent, en effet, des assemblées d'États souverains, invités et ayant accepté l'invitation comme tels, à l'effet de délibérer dans la plénitude de leur indépendance et sur le pied d'une parfaite égalité. Nul parmi les États représentés n'eût admis de discussion sur l'essence ou la nature de la souveraineté; nul, sans doute, n'eût consenti à courber son indépendance et à incliner son égalité devant un organisme élevé au-dessus des États pour la sauvegarde des intérêts de tous et des droits de chacun; aucun, du moins parmi les forts, n'eût toléré un doute sur la traditionnelle prérogative de la souveraineté qui permet le recours à la force pour défendre ses droits ou pour fouler aux pieds ceux d'autrui. Par là même, l'ambition première d'assurer la paix parmi les nations désarmées était condamnée à s'éteindre dans la modestie d'un cénacle trop étroitement fermé. Elle s'était, à elle-même, interdit les horizons nouveaux; elle ne pouvait faire déborder l'avenir sur le passé qui la tenait captive.

Toutefois, sans briser les cadres anciens, les Conférences de la Paix pouvaient solliciter des souverainetés, intransigeantes sur le principe de leur absolutisme, des concessions sur l'usage de leur omnipotence, des renonciations à l'extravagance dans les fantaisies arbitraires, des limitations volontaires à l'abus de la force. Leurs sollicitations furent vaines chaque fois qu'elles tendirent, ne fût-ce que très indirectement, à restreindre les moyens d'action ou le champ d'action de la politique. Elles obtinrent quelques succès, souvent modestes et parfois illusoires, quand elles se bornèrent à proposer des instruments utiles aux bonnes volontés, sans prétendre en imposer l'usage aux récalcitrants ou quand elles visèrent soit à consolider, dans des conventions formelles, les leçons de

l'expérience déjà consacrées par la coutume, soit à introduire, avec prudence et circonspection, quelques règles nouvelles, recommandées par une sage raison, dont la politique ne pouvait prendre ombrage. Elles se heurtèrent, sur la limitation des armements, au refus péremptoire de l'Allemagne, orgueilleuse de sa force et soucieuse de la développer sans arrêt et sans mesure. Elles se heurtèrent, sur les modes de solution pacifiques des conflits internationaux, au refus des grandes Puissances d'enchaîner la politique à un droit immobile qui aurait des juges à son service pour le perpétuer, sans avoir de législateur au-dessus de lui pour le modifier, aux défiances des petits États qui redoutaient d'abaisser leur souveraineté, en souscrivant à l'obligation de régler leurs litiges par des procédures cependant tout en leur faveur. Elles réussirent à obtenir l'assentiment d'un grand nombre d'États à des conventions et dispositions multiples tendant à limiter l'emploi de la force, soit, dans un cas, en vue de prévenir et de détourner la guerre, soit, en général, en vue de restreindre les ravages de la guerre tant sur terre que sur mer, en proportionnant les moyens de guerre aux buts de la guerre. Les actes relatifs au droit de la guerre, soigneusement préparés dans des délibérations auxquelles avaient pris part des militaires aussi bien que des jurisconsultes et des diplomates, semblaient avoir acquis, par l'adhésion expresse et formelle de la plupart des États, une autorité définitive à des règles fondées sur la coutume ou à des innovations très prudemment mesurées. Ils ont cependant été souvent méconnus et foulés aux pieds durant la guerre de 1914. C'est que l'Allemagne a donné à cette guerre des buts et un caractère qui étaient en opposition radicale avec les buts et le caractère qui avaient été attribués à la guerre au cours des derniers siècles et qui étaient considérés comme définitivement acquis dans les rapports entre les États civilisés, lors des délibérations de 1899 et de 1907.

En dépit des échecs et des déceptions graves, en dépit de la modestie des résultats certains, les Conférences de la Paix ont fait œuvre utile moins peut-être par ce qu'elles ont résolu que par ce qu'elles ont préparé, moins par les textes qu'elles ont élaborés que par l'état d'esprit dont elles ont été l'effet et auquel elles ont donné une impulsion nouvelle. Cet état d'esprit peut sembler aujourd'hui détruit par la guerre. En réalité, il subsiste au moins dans beau-

coup d'États et chez beaucoup de peuples ; il n'attend que le retour de la liberté dans la paix pour se manifester à nouveau avec une vigueur dont la guerre aura démontré la nécessité. Cet état d'esprit était nettement favorable aux États faibles. Il tendait à développer la loi entre les États, et, tandis que l'anarchie ne profite qu'aux forts, la loi, selon la juste expression de Schiller, est l'amie du faible. Il tendait à sauvegarder et à affermir la paix ; si la paix est un bienfait pour tous, elle l'est particulièrement pour les États faibles. Il tendait, quelques précautions qu'eût prises la politique pour ne se point laisser déposséder, à étendre l'empire du droit, donc à restreindre le domaine de l'arbitraire pour les États souverains et à préparer, par des voies détournées, lointaines et timides autant qu'inaperçues, les transformations nécessaires dans la notion de la souveraineté, de ses droits et de ses devoirs.

## II

La première Conférence de la Paix a abouti à la signature de trois déclarations et de trois conventions. Les trois déclarations et deux des trois conventions concernaient le droit de la guerre. Les trois déclarations interdisaient, l'une : l'emploi des balles qui s'épanouissent ou s'aplatissent en traversant le corps humain, causant ainsi des blessures atroces et des souffrances durables ; l'autre : l'emploi de projectiles ayant pour but unique de répandre des gaz asphyxiants ou délétères ; la troisième : le lancement d'explosifs du haut de ballons ou engins analogues. Une convention sur les lois et coutumes de la guerre en général obligeait les Puissances signataires à donner à leurs armées des instructions conformes aux dispositions d'un règlement annexé à ladite convention ; la seconde convention édictait des règles destinées à assurer l'extension à la guerre maritime des principes de la Convention de Genève, relative au soin des blessés et des malades. Ces divers actes avaient pour objet de confirmer et d'étendre la proscription de certains procédés de guerre dont l'histoire avait démontré l'inanité ou condamné la bassesse ; ils étaient inspirés des mêmes prin-

cipes que le projet de convention élaboré par la Conférence réunie, en 1874, à Bruxelles, sur l'initiative de l'empereur de Russie, Alexandre II; ils visaient à réduire les violences permises à la mesure nécessaire pour atteindre le but de la guerre, à interdire les violences qui dépasseraient ce but. La Conférence de Bruxelles avait très justement et très heureusement défini le double but de la guerre : contraindre l'adversaire à céder, rétablir une paix durable. Et, partant de cette définition, elle avait jugé sagement qu'il ne suffisait pas d'une utilité douteuse ou médiocre dans l'action de contrainte pour justifier des procédés qui, par l'horreur causée et les haines suscitées, rendraient la victoire odieuse et la paix précaire. Le moyen de contrainte qui, sur terre, détermine l'adversaire à céder, le seul qui d'habitude soit décisif, c'est l'occupation du territoire, du moins l'occupation d'une partie du territoire assez importante pour désorganiser la vie nationale de l'ennemi et rendre la poursuite de la guerre intolérable à la fraction de la nation encore libre et maîtresse de ses décisions. Le choc des armées n'a d'autre but que d'imposer ou de prévenir cette occupation, et, si parfois le vaincu cède dès les premières défaites, c'est qu'ayant perdu l'espoir d'arrêter l'invasion, il cède à la menace de l'occupation, de peur des effets de celle-ci. La guerre ne met pas en cause les seules forces armées; elle met en cause toutes les forces des États, mais elle les met en cause de façon très inégale. Et c'est avec raison que les actes de la Haye distinguent, selon la tradition, les belligérants des non-belligérants, ceux qui portent les armes de ceux qui demeurent étrangers aux opérations de guerre. C'est avec raison qu'ils ordonnent de respecter, de ménager la vie, les sentiments et les biens de ceux qui subissent la guerre sans prendre part aux hostilités. La violence ne doit pas être intentionnellement dirigée contre ceux qui sont tenus de ne point user de violence et n'en usent point; les propriétés ne doivent être ni détruites ni saisies dans le but de ruiner ou de dépouiller leurs propriétaires; elles ne peuvent l'être que sous l'empire et dans la mesure des nécessités militaires.

Les actes de 1899 devaient imposer à tous les États signataires, grandes Puissances ou autres États, la stricte observation de règles identiques. Mais il a été justement observé qu'à la limitation dans l'emploi de la violence, qu'à la restriction des pouvoirs

arbitraires des chefs militaires, les petits États avaient plus à gagner que les grandes Puissances. La guerre de 1914 a démontré une fois de plus, mais avec une intensité qui n'avait sans doute jamais été atteinte, que, dans le choc de Puissances inégales, les plus faibles sont les plus exposées à voir la guerre portée sur leur territoire, à souffrir les maux de l'invasion et de l'occupation. Les États faibles auraient, dans une mesure plus large que les grandes Puissances, éprouvé les bienfaits du règlement de la Haye, si l'Allemagne et ses alliés avaient appliqué les dispositions de ce règlement. Mais l'Allemagne a le mépris des États faibles, le dédain des traités, l'horreur des règles qui entravent les manifestations de sa force. Elle a rejeté la conception de la guerre qui a dicté les actes de la Haye; sur cette conception admise pourtant par elle en 1899, elle a fait prévaloir la conception de la guerre absolue et la théorie des violences illimitées, prônées par ses états-majors à la suite de Clausewitz et de von Hartmann. Dès lors, le droit de la guerre, tel qu'il avait été défini à la Haye, était, sinon détruit, du moins tenu en échec et en suspens par la contradiction qu'opposait à ses principes l'État le plus puissant au point de vue militaire.

Seule, parmi les conventions de 1899, la convention pour le règlement pacifique des conflits internationaux a réalisé les espoirs qui pouvaient être raisonnablement fondés sur elle. Cette convention avait, il est vrai, une portée modeste; elle n'imposait point; elle se bornait à proposer. Elle n'obligeait pas les États signataires à recourir, pour la solution de leurs conflits, aux procédés ou aux procédures qu'elle leur offrait; elle se contentait de décrire et de préciser les moyens d'entente dont elle recommandait l'emploi; elle laissait les Puissances signataires libres à la fois d'user ou ne pas user de ces moyens, et libres, si elles en usaient, d'y apporter tels tempéraments, telles modifications ou telles variations qu'il leur conviendrait. Elle n'avait d'autre ambition que de faciliter aux Puissances de bonne volonté le règlement amiable de leurs différends, en perfectionnant ou en multipliant les instruments qui pouvaient rendre l'accord plus aisé. Par cela même qu'elle respectait scrupuleusement la liberté d'action et d'inaction des Puissances signataires, elle était à l'abri de toute violation manifeste; elle n'avait pas à redouter d'autre mésaventure que l'indifférence, d'autre échec que l'oubli; or, non seulement elle n'a pas connu la

disgrâce du dédain, mais elle a été l'origine d'une recrudescence de prestige pour les modes de solutions pacifiques des conflits internationaux et d'une recrudescence d'efforts pour la propagation de leur emploi.

La convention de 1899 pour le règlement pacifique des conflits internationaux expose et propose trois modes appropriés à la solution de conflits divers, selon la nature particulière de chacun de ces derniers. Des trois modes, deux étaient depuis longtemps connus et usités : ce sont la médiation et l'arbitrage; le troisième, les commissions internationales, constituait une innovation.

La médiation, mode très simple et très souple, peut s'adapter à la solution de toute espèce de conflit; elle suppose la recherche, par des États tiers, de transactions susceptibles de recueillir l'assentiment des États en litige; elle consiste en suggestions et en conseils; elle jouit d'ailleurs d'une liberté d'allures qui ne connaît point de chaînes; elle peut proposer de modifier le droit existant aussi bien que de l'appliquer; ses facultés d'invention n'ont point d'autres limites que ses chances de succès. Elle convient particulièrement aux conflits les plus graves; elle convient seule aux conflits d'ordre exclusivement politique. Elle est essentiellement respectueuse du libre arbitre des parties en cause; qu'elle soit demandée ou offerte, elle ne peut que se proposer et non s'imposer, et l'acceptation d'un médiateur n'oblige point à suivre les avis qu'il donne ou à accepter les solutions qu'il suggère. Mais, si la médiation est, de sa nature, discrète et libérale, il y a eu, dans l'histoire, des médiations indiscrètes et autoritaires. La médiation a souvent dégénéré en intervention. Aussi les petits États ont-ils manifesté, en 1899, quelque méfiance et ont-ils insisté pour que le droit de refuser la médiation fût aussi nettement reconnu que le droit de l'offrir. Ce droit de refuser la médiation a été reconnu sans être toutefois inscrit dans la convention, de peur de paraître encourager des refus peu souhaitables; les termes des articles 1er à 8 ne laissent d'ailleurs aucun doute sur le caractère essentiellement facultatif de la médiation dans toutes ses phases, de son origine à son échec ou à son succès.

« L'arbitrage, selon la formule de l'article 15 de la convention pour le règlement pacifique des conflits internationaux, a pour objet le règlement des litiges entre les États par des juges de leur

choix et sur la base du respect du droit (1). » C'est le mode de règlement dont la généralisation serait le plus souhaitable pour le progrès du droit international, mais, précisément parce qu'il est le serviteur et le gardien du droit international, l'arbitrage ne peut avoir la prétention de résoudre tous les conflits entre États. Les arbitres ne tiennent leurs pouvoirs que des États qui les choisissent; or, les États ne leur en donnent aucun, ils se refusent à choisir des arbitres, lorsque le différend qui les divise a pour cause la volonté de modifier le droit existant, de se soustraire à des obligations ou d'en imposer à qui n'en veut point et a droit de n'en pas vouloir contracter. Les conflits les plus graves, les conflits d'ordre politique, échappent donc à l'arbitrage, car la politique refuse de s'enchaîner au droit qu'elle se flatte de dominer et de modifier à son gré. C'est ce qu'a fort nettement mis en relief la note présentée par la délégation de Russie à l'appui du projet russe sur l'arbitrage : « Il n'est pas de gouvernement, portait cette note, qui consentirait à prendre sur lui à l'avance l'obligation de soumettre à la décision d'un tribunal d'arbitrage tout différend qui se produirait dans le domaine international, s'il touchait à l'honneur national de l'État, à ses intérêts supérieurs et à ses biens imprescriptibles. Actuellement, les droits et les obligations réciproques des États sont déterminés, dans une mesure notable, par l'ensemble de ce qu'on nomme les traités politiques, lesquels ne sont autre chose que l'expression temporaire des rapports fortuits et transitoires entre les diverses forces nationales. Ces traités lient la liberté d'action des parties, tant que restent invariables les conditions politiques dans lesquelles ils se sont produits. Ces conditions venant à changer, les droits et les obligations découlant de ces traités changent aussi nécessairement. En thèse générale, les conflits qui surgissent sur le terrain des traités politiques se rapportent, dans la plupart des cas, non pas autant à une différence d'interprétation de telle ou telle norme qu'aux changements à apporter à celle-ci ou à son abrogation complète. Les Puissances qui ont une part active dans la vie politique de l'Europe ne peuvent donc soumettre les conflits surgissant sur le terrain des traités politiques à l'examen d'un tribunal d'arbitrage, aux yeux duquel la norme

(1) Louis Renault, *les Deux Conférences de la Paix*, p. 16.

établie par le traité serait tout aussi obligatoire, tout aussi inviolable que la norme établie par la loi positive aux yeux d'un tribunal national quelconque (1). »

La délégation russe assignait donc à l'arbitrage un domaine restreint; dans ce domaine, toutefois, elle proposait d'affermir l'arbitrage en le rendant, en certains cas, obligatoire. L'opposition de l'Allemagne au principe de l'obligation décida, sur ce point, de l'échec de la proposition russe. La convention de 1899, en écartant l'arbitrage obligatoire de ses propres stipulations, eut soin toutefois de lui témoigner de ses sympathies et de ses encouragements, en réservant formellement le droit, pour les Puissances signataires, de conclure entre elles tous traités spéciaux d'arbitrage qu'il leur semblerait bon, traités stipulant l'obligation de recourir à l'arbitrage pour différends éventuels aussi bien que traités organisant l'arbitrage pour la solution de différends déjà nés.

La double utilité de la convention du 29 juillet 1899 pour le développement de l'arbitrage facultatif a consisté à offrir, aux États disposés à user de l'arbitrage, des facilités pour la constitution des juridictions arbitrales et un modèle de procédure. La Cour permanente d'Arbitrage, organisée par la convention, ne mérite guère le nom pompeux dont elle est décorée; ce n'est pas une Cour de Justice siégeant de façon continue ou toujours prête à siéger sur requête d'États en litige. C'est une simple liste d'arbitres, désignés, à raison de quatre au plus par Puissance contractante, parmi lesquels les États sont invités à choisir, pour chaque litige, les juges de leur choix. Ce n'est pas une juridiction, c'est une simple pépinière de juridictions qui ne seront constituées que par la volonté des États intéressés. Les États demeurent libres de constituer arbitres, s'il leur plaît, en dehors de la liste dénommée Cour permanente d'Arbitrage; ils demeurent libres, s'ils usent de cette liste, d'organiser à leur guise leur tribunal d'arbitres, mais ils doivent à la convention le double avantage de trouver à leur disposition un grand nombre d'arbitres qualifiés par leur compétence et leur réputation et un modèle de juridiction arbitrale. La convention les dispense, s'ils le veulent, d'avoir à discuter sur la

(1) Note explicative se rapportant à l'article 10 du projet russe, *Conférence internationale de la Paix*, I, p. 161.

manière de composer leur juridiction arbitrale; elles les dispense, s'ils le jugent à propos, d'avoir à tracer à cette juridiction la procédure qu'elle devra suivre ou d'avoir à courir le risque du pouvoir discrétionnaire des arbitres en ce qui concerne cette procédure.

L'institution des commissions internationales d'enquête a été proposée par la Russie pour faciliter la solution de certains différends qui, par eux-mêmes, n'ont ni caractère politique ni caractère juridique, mais sont susceptibles de conduire à des contradictions et des antagonismes graves, soit au point de vue politique, soit au point de vue juridique. Il s'agit des différends sur des points de fait. Selon le lieu où s'est produit ou selon la cause dont résulte un événement, ses conséquences peuvent être tout autres sur les rapports entre États intéressés. En 1887, un fonctionnaire français, M. Schnœbelé, avait été arrêté par les autorités allemandes tout près de la frontière; un doute existait sur le point précis où avait été opérée l'arrestation. Pour lever le doute, deux enquêtes furent faites, l'une par les autorités françaises, l'autre par les autorités allemandes; les deux enquêtes aboutirent à des conclusions contradictoires. La contradiction était grave, car si l'arrestation avait été opérée en territoire français, son illégalité ne pouvait être mise en question, tandis qu'il en était différemment si l'arrestation avait eu lieu en territoire allemand. En 1898, le navire de guerre américain, le *Maine*, est en partie détruit, dans le port de la Havane, par une explosion; deux enquêtes sont faites pour découvrir les causes de l'explosion; l'enquête faite par les autorités espagnoles conclut que l'explosion s'est produite à l'intérieur du navire, ce qui excluait toute responsabilité de l'Espagne; l'enquête faite par les autorités américaines attribue l'explosion à une cause externe, mine ou torpille, ce qui engageait la responsabilité de l'Espagne.

C'est pour éviter la contradiction des affirmations et des enquêtes nationales, dont les suites sont si dangereuses pour la paix, que la Russie proposait de substituer, à la dualité ou à la pluralité des enquêtes nationales, l'unité de l'enquête internationale pour la vérification des faits donnant lieu à des versions différentes. La convention de 1899 pour le règlement pacifique des conflits internationaux a consacré un bref chapitre aux commissions internationales d'enquête. Elle s'est montrée prudente, sinon timide dans

l'innovation. Elle a tenu compte des défiances et des susceptibilités assurément excessives de quelques petits États, hantés de la crainte d'humilier leur souveraineté s'ils ne réservaient pas, en termes très explicites, l'absolue liberté, pour eux, de décliner le recours aux commissions internationales d'enquête. Aussi souligne-t-elle, avec redondance, le caractère facultatif de ce recours. « Dans les litiges d'ordre international, porte l'article 9, n'engageant *ni l'honneur ni des intérêts essentiels* et provenant d'une divergence d'appréciation sur des points de fait, les Puissances signataires *jugent utile* que les parties qui n'auraient pu se mettre d'accord par les voies diplomatiques instituent, *en tant que les circonstances le permettent*, une commission internationale d'enquête chargée de faciliter la solution de ces litiges en éclaircissant, par un examen impartial et consciencieux, les questions de fait (1). »

La convention prend soin, de plus, de n'investir la commission internationale d'enquête que d'une simple mission de recherche de la vérité, sans attacher aux conclusions de la commission aucun caractère obligatoire pour les États qui auront consenti à constituer cette commission. La commission ne rend pas de sentence; elle se borne à faire un rapport; il appartient aux États en litige de tenir, de ce rapport, tel compte que bon leur semblera, et de lui donner telles suites qu'il leur conviendra. Il serait toutefois difficile, en fait, à un État, après avoir très librement déféré à une commission internationale d'enquête la mission d'examiner les faits contestés, de tenir pour nul et non avenu le résultat des investigations entreprises, sur sa demande, par des commissaires choisis par lui ou de son consentement. Si le rapport de la commission ne doit jouir que d'une autorité morale, il y a toutes chances que cette autorité soit aussi grande et aussi efficace que le serait celle d'une sentence juridiquement obligatoire.

La convention de 1899 pour le règlement pacifique des conflits internationaux, par cela même qu'elle n'impliquait aucune obligation pour les Puissances signataires de recourir aux modes de solution qu'elle décrivait et recommandait, affirmait le respect le plus scrupuleux de la souveraineté de tous les États, qu'ils fussent petits ou grands, faibles ou puissants. Elle l'a ainsi doublement

(1) Louis Renault, *les Deux Conférences de la Paix*, p. 15.

affirmé, pour le présent comme pour l'avenir, car c'est souvent à la requête des petits États qu'elle a multiplié les précautions de style destinées à souligner — parfois avec exagération — le caractère facultatif du recours aux modes de solution pacifiques des conflits internationaux. Les petits États — ou du moins certains d'entre eux — ont témoigné d'une extrême susceptibilité sur le chapitre des prérogatives de leur souveraineté; ils ont tenu à honneur de réserver, avec vigueur, l'indépendance de leurs décisions et de souligner, ainsi, le principe de l'égalité de droit qu'ils n'avaient cependant pas l'illusion de croire à l'abri des usurpations de la politique. En fait, le recours aux modes de solution pacifiques des conflits internationaux semble devoir être toujours favorable aux petits États et, par suite, l'obligation de ce recours paraît être à leur avantage, même si l'on tient compte du fait que les grandes Puissances pourraient, le cas échéant, méconnaître pareille obligation à l'égard des petits États, tandis que les Puissances faibles ne pourraient point s'y dérober à l'encontre des États forts. L'avantage subsisterait au moins dans le cas où l'obligation serait respectée — pour quelque raison que ce soit — de part et d'autre. Il n'est guère vraisemblable, en effet, qu'en cas de litige entre un État faible et une grande Puissance, l'État faible n'ait pas à perdre et puisse gagner à opposer son enquête nationale à celle de son adversaire plutôt que d'attendre le résultat d'une enquête internationale, à soutenir une controverse juridique plutôt que d'aller devant arbitre, à contrecarrer une thèse politique plutôt qu'à trouver un médiateur. Le comte de Macedo, délégué du Portugal, a très justement souligné, par l'exemple de son pays, l'intérêt qu'ont les petits États au développement des modes de solution pacifiques des conflits internationaux. « Dans le dernier demi-siècle, a-t-il dit à la Conférence, le Portugal n'a eu que cinq différends internationaux vraiment importants et n'ayant pu être promptement et facilement réglés par la voie des simples négociations directes. » Dans ces cinq cas, la médiation ou l'arbitrage ont été invoqués. Dans deux cas, l'arbitrage a donné raison au Portugal. Dans un cas où une médiation éventuelle avait été acceptée, « ce seul accord préalable a amené, à bref délai, la solution par négociation directe et amicale. Dans les deux autres cas où la solution par arbitrage ou même par médiation n'a pas été acceptée, les différends ont

été liquidés d'une manière entièrement défavorable aux prétentions portugaises » (1).

## III

La Cour permanente d'Arbitrage de la Haye n'a jamais été encombrée de litiges à résoudre, mais elle a été saisie, par la confiance d'États très divers, de différends et parfois de différends importants; ses sentences ont été respectées; son autorité s'est affirmée; son existence et ses services ont contribué à développer, jusqu'à la veille de la guerre de 1914, le mouvement favorable à l'arbitrage. La convention pour le règlement pacifique des conflits internationaux réservait aux Puissances signataires la faculté de conclure des traités d'arbitrage obligatoire. Un grand nombre d'États ont usé de cette faculté. Ils en ont usé, toutefois, la plupart du temps, avec prudence, en évitant de s'engager trop à fond et de s'exposer à la fâcheuse alternative de ne pas faire honneur à leur signature ou de subir un arbitrage imprévu, importun ou dangereux. Il faut louer cette prudence, non seulement dans l'intérêt des États, mais encore dans l'intérêt de la cause même de l'arbitrage. L'arbitrage international est, en effet, un instrument délicat, précieux pour les bonnes volontés, impuissant contre les mauvais desseins et les ambitions malsaines. Dans l'actuelle anarchie des souverainetés, la sentence arbitrale est à la merci du bon vouloir de l'État condamné; nulle force coercitive n'est à la discrétion du tribunal arbitral pour contraindre l'État récalcitrant. Lorsqu'un compromis défère à des arbitres le soin de régler un litige pendant, chacun des États signataires peut, avant de signer, peser les conséquences de l'arbitrage, mesurer les effets d'une sentence défavorable, donc ne s'engager qu'en connaissance de cause. La tentation de se soustraire à une sentence qui pouvait et devait être prévue est aussi réduite que possible. Mais, lorsque des États s'obligent, par un traité d'arbitrage obligatoire, à constituer arbitres pour des litiges éventuels, ils ne peuvent se rendre

(1) *Conférence internationale de la Paix*, I, p. 93.

compte, au moment où ils s'obligent, de la portée de leur obligation, du caractère de leurs différends futurs, des suites possibles de sentences contraires à leurs thèses à venir. La tentation, par suite, peut devenir forte, pour eux, de se dérober à l'arbitrage ou de laisser la sentence en souffrance, s'ils se trouvent engagés dans des conflits qui soulèvent les passions nationales ou menacent des intérêts jugés essentiels. Les États qui ont conclu des traités permanents d'arbitrage ont fait preuve de sagesse lorsqu'ils ont limité la tentation, c'est-à-dire lorsqu'ils ont eu soin d'apporter au principe de l'obligation du recours à l'arbitrage des exceptions plus ou moins nombreuses qui permettent de décliner correctement l'arbitrage, dans les cas où l'arbitrage risquerait de paraître intolérable à l'un des États en litige.

Diverses formules ont été employées dans les traités permanents d'arbitrage pour marquer des gradations différentes dans les restrictions au principe de l'obligation. L'une des plus usitées, la plus usitée peut-être, sauf quelques variantes, a été celle du traité franco-anglais du 14 octobre 1903 (1). Aux termes de ce traité, « les différends d'ordre juridique ou relatifs à l'interprétation des traités existant entre les deux Parties contractantes, qui viendraient à se produire entre elles et qui n'auraient pu être réglés par la voie diplomatique, seront soumis à la Cour permanente d'Arbitrage établie par la convention du 29 juillet 1899, à la Haye, à la condition toutefois qu'ils ne mettent en cause ni les intérêts vitaux, ni l'indépendance ou l'honneur des deux États contractants et qu'ils ne touchent pas aux intérêts de tierces Puissances (art. 1er).

« Dans chaque cas particulier, les Hautes Parties contractantes, avant de s'adresser à la Cour permanente d'Arbitrage, signeront un compromis spécial, déterminant nettement l'objet du litige, l'étendue des pouvoirs des arbitres et les délais à observer, en ce qui concerne la constitution du tribunal arbitral et la procédure (art. 2). »

L'article premier pose le principe de l'obligation pour les conflits d'ordre juridique; il l'écarte donc implicitement pour les conflits d'ordre politique; pour les litiges d'ordre juridique, il laisse aux

(1) V. sur ce traité, Charles Dupuis, « les Traités d'arbitrage permanent et le traité franco-anglais du 14 octobre 1903 », *le Correspondant*, 25 octobre 1903, p. 252 et suiv.

Puissances signataires un pouvoir discrétionnaire, indéfini sinon illimité, qui leur permet de décliner l'arbitrage, dès que l'abitrage leur paraît dangereux; il suffit, en effet, qu'un litige mette en cause l'honneur ou les intérêts vitaux d'un État pour que celui-ci ne soit plus tenu d'aller devant arbitres; or, chaque État est souverain juge de son honneur et de ses intérêts vitaux; il suffit donc d'une simple allégation pour écarter l'obligation importune. L'allégation, il est vrai, manquerait trop évidemment de sincérité si elle était produite à l'occasion de différends d'ordre tout à fait secondaire, mais elle devient présentable dès que le litige revêt une certaine importance.

Par là se justifie l'appréciation formulée dans une note qui précède immédiatement le texte du traité publié par le *Times* : « L'accord est le résultat d'un mouvement qui, on s'en souvient, a reçu récemment, dans les deux pays, beaucoup d'encouragements et qui tendait à affirmer le principe général du recours à l'arbitrage dans tous les cas où ce procédé serait commode et sans dangers (1). »

L'article 2 règle la procédure; il stipule que, pour chaque litige, les Puissances tenues de recourir à l'arbitrage devront conclure un compromis qui précisera l'objet du différend et déterminera les pouvoirs des arbitres. En stipulant la nécessité des compromis particuliers à chaque cas, cet article ouvre une porte basse et dérobée par où l'État, répugnant à l'arbitrage sans oser alléguer les exigences trop évidemment absentes de son honneur ou de ses intérêts vitaux, pourrait échapper, sans élégance assurément et sans bonne foi, à l'obligation pressante mais importune. Le compromis suppose l'accord, et l'accord peut être rendu difficile et même impossible par les objections, les arguties et les chicanes.

Les formules du traité anglo-français du 14 octobre 1903 ont été louées par les uns pour leur prudence, blâmées par les autres pour leur timidité. L'arbitrage obligatoire compte des partisans qui cèdent volontiers à l'illusion qu'un texte de traité enchaîne en fait aussi bien qu'en droit les États signataires et que l'arbitrage est assuré dès qu'il est promis. Ceux-là ont jugé beaucoup trop lâches les liens noués par le traité anglo-français; mais, hommes d'État et

(1) *The Times*, october, 15, 1903, p. 3.

diplomates n'en ont pas moins conservé, avec raison, leurs défiances à l'égard des traités d'arbitrage obligatoire qui prétendraient lier trop strictement. Mieux valent, en effet, pour l'avenir de l'arbitrage, des traités modestes et respectés que des traités ambitieux mais inobservés.

La deuxième Conférence de la Paix a mis en présence des partisans de l'arbitrage dont la ferveur était très inégale. Le Danemark et Saint-Domingue proposaient l'arbitrage obligatoire sans réserves et sans limites. Leur proposition fut combattue par de petits États aussi bien que par de grandes Puissances. L'arbitrage obligatoire ne pouvait recueillir de nombreuses adhésions qu'à la condition d'être limité. Même limité, il ne réussit pas à s'insinuer dans la nouvelle convention pour le règlement pacifique des conflits internationaux. L'Allemagne ne s'opposait plus, comme en 1899, au principe même de l'arbitrage obligatoire, mais elle s'opposait à toute convention générale d'arbitrage obligatoire. Les partisans de l'arbitrage obligatoire durent se contenter de succès partiels et limités, mais ces succès ne sont nullement négligeables.

Le plus modeste est inscrit dans cette convention du 18 octobre 1907 pour le règlement pacifique des conflits internationaux, d'où l'arbitrage obligatoire est exclu mais autour de laquelle il rôde et dont il reçoit les reflets. Cette convention n'établit entre Puissances signataires aucune obligation de recourir à l'arbitrage, mais elle rend plus stricte, pour ces Puissances, l'obligation résultant, pour elles, des traités permanents d'arbitrage qu'elles viendraient à conclure ou renouveler; elle bouche la fissure que la formule de l'article 2 du traité anglo-français de 1903 ouvrait à la mauvaise foi; elle interdit de mettre l'obligation du recours à l'arbitrage en échec par un détour de procédure. L'article 2 du traité anglo-français de 1903 proclame la nécessité d'un compromis spécial pour chaque litige; la convention de 1907 déclare que les Puissances signataires qui auront admis pareille règle ne pourront éviter le compromis; si elles ne peuvent se mettre d'accord pour le conclure, le compromis sera établi, en leur lieu et place et pour leur compte, par des personnes désignées en suivant la procédure prévue pour la nomination des arbitres. La mauvaise foi ne pourra plus se dissimuler sous de vains prétextes; elle devra se démasquer ou s'effa-

cer, avouer le mépris des traités ou se résigner à la conclusion du compromis et au fonctionnement de l'arbitrage (1).

La convention pour l'institution d'une Cour internationale de prises était, pour l'arbitrage obligatoire, un succès de plus d'importance, mais ce fut un succès sans lendemain, puisque la convention ne fut point ratifiée. Bien que la Cour internationale des prises pût être saisie par des particuliers de recours contre des décisions de cours de prises nationales, elle devait, en réalité, jouer surtout le rôle d'une Cour internationale d'arbitrage obligatoire, chargée de régler ou de prévenir tous les différents susceptibles de surgir entre États à raison de sentences critiquables ou jugées telles, rendues par les juridictions de prises du capteur. L'institution d'une telle Cour eût été à l'avantage évident des États secondaires, plus exposés que les grandes Puissances à souffrir des abus des belligérants et, le cas échéant, de la partialité des cours nationales de prises.

Enfin l'arbitrage obligatoire peut compter comme succès à son actif la convention pour la limitation de l'emploi de la force pour le recouvrement des dettes contractuelles ou convention Porter. Si, en effet, cette convention n'impose pas l'arbitrage obligatoire, elle établit à peu près l'équivalent. Elle n'impose pas l'arbitrage obligatoire proprement dit, puisqu'elle laisse l'État, contre lequel est réclamé le paiement de dettes contractuelles, libre de décliner l'arbitrage, mais elle établit à peu près l'équivalent puisqu'elle ne permet à l'État réclamant de recourir à la force pour obtenir le paiement de telles dettes que s'il a, au préalable, demandé l'arbitrage et si cette demande a été déclinée ou si la sentence est demeurée sans exécution. L'arbitrage n'est pas obligatoire pour l'État défendeur; il l'est pour l'État demandeur. L'obligation du recours à l'arbitrage barre la route à l'agression sans examen préalable de la réclamation et, seule, la faute de l'État contre lequel la réclamation s'élève peut faire tomber l'obstacle opposé à l'emploi de la force.

La Convention Porter est évidemment favorable aux États secondaires. Ces États sont, en effet, plus exposés que les grandes Puissances aux réclamations formulées par ces dernières; leur fai-

(1) V. articles 53 et 54, Louis RENAULT, *les Deux Conférences de la Paix*, p. 82.

blesse, au moins relative, encourage les exigences hautaines et les demandes sans répliques. Des États forts ne se sont pas fait scrupule de soutenir — parfois sans discernement — les prétentions de certains de leurs sujets qui gonflaient démesurément leurs créances; non seulement ils ont soutenu des prétentions inadmissibles, ils n'ont pas admis que ces prétentions fussent discutées. La convention Porter oblige les Puissances signataires qui réclament à subir la discussion devant arbitres; c'est un bienfait certain pour les États faibles poursuivis par les réclamations des États forts. La convention Porter, il est vrai, n'étend pas sa garantie aux États faibles qui réclament contre de grandes Puissances; celles-ci sont libres de refuser l'arbitrage; elles peuvent le faire sans risques, car elles n'ont pas à redouter la contrainte par la force de la part d'un État faible. Mais si la convention Porter n'assure pas et n'a pas la prétention d'assurer, dans toutes les hypothèses, l'observation de la justice, elle a le double mérite et d'élever une barrière contre l'arbitraire des grandes Puissances dans l'hypothèse où cet arbitraire s'est le plus fâcheusement exercé, d'introduire, dans les rapports entre États, un principe nouveau, susceptible de recevoir d'heureuses extensions. La barrière n'est, sans doute, qu'une fragile barrière juridique, mais sa fragilité trouve quelque protection dans la médiocrité des sacrifices qu'exige son respect. Le principe nouveau exige que l'État qui a ou croit avoir la force n'en use qu'après avoir fait examiner sa cause et reconnaître son droit. Il ne comporte d'autre sacrifice que celui des réclamations mal fondées ou formulées à la légère sans étude suffisante, auquel il faut ajouter le faible aléa de l'erreur judiciaire qui peut compromettre, dans une certaine mesure, les causes les plus justes; mais cette chance est aussi réduite que possible par l'organisation de l'arbitrage selon la procédure prévue par la convention concernant le règlement pacifique des conflits internationaux; elle n'est pas à mettre en balance avec l'intérêt d'honneur qu'a tout État de respecter ses engagements, de ne recourir à la force qu'à défaut de moyen meilleur et d'accepter loyalement l'examen avant d'user de contrainte. Pour tout État signataire de la convention Porter, l'action violente pour le recouvrement de dettes contractuelles sans demande préalable d'arbitrage équivaudrait à un aveu de défiance beaucoup moins à l'égard

de la juridiction arbitrale qu'à l'égard de la valeur de ses réclamations. Et pour tout État non signataire de la convention Porter, le refus d'accepter l'arbitrage demandé pour l'examen de réclamations fondées sur les mêmes motifs, devrait être également interprété comme le signe d'une très médiocre confiance dans des revendications qui se déroberaient à un examen impartial.

La seconde Conférence de la Paix ne s'est pas bornée, en ce qui concerne les modes de solution pacifiques des conflits internationaux, à donner quelques satisfactions aux partisans de l'arbitrage obligatoire. Elle a tenu compte des enseignements de la courte expérience acquise de 1899 à 1907 pour préciser, développer, améliorer la procédure de l'arbitrage facultatif et des commissions internationales d'enquête. Le titre III de la convention pour le règlement pacifique des conflits internationaux, qui ne contenait que six articles sur les commissions internationales d'enquête en 1899, en compte vingt-huit en 1907, et le titre IV, relatif à l'arbitrage international, passe de quarante-deux articles en 1899 à cinquante-trois en 1907. Une procédure sommaire, partant moins coûteuse, a été prévue pour diminuer les frais des litiges pour lesquels la simplification serait jugée opportune.

Comme la Conférence de 1899, la seconde Conférence de la Paix de 1907 a consacré une grande partie de son activité aux problèmes que soulève la guerre. Elle a revisé la convention concernant les lois et coutumes de la guerre sur terre et la convention pour l'adaptation à la guerre maritime des principes de la Convention de Genève; elle a renouvelé « pour une période allant jusqu'à la fin de la troisième Conférence de la paix », la déclaration qui avait interdit, pour une période de cinq années seulement, de lancer des projectiles ou des explosifs du haut de ballons ou par d'autres modes analogues nouveaux; elle a élaboré une convention relative à l'ouverture des hostilités, une convention concernant les droits et les devoirs des Puissances et des personnes neutres en cas de guerre sur terre et sept conventions relatives au droit de la guerre sur mer: convention relative au régime des navires de commerce ennemis au début des hostilités, convention relative à la transformation des navires de commerce en bâtiments de guerre, convention relative à la pose de mines sous-marines automatiques de contact, convention concernant le bombardement par des forces navales en

temps de guerre, convention relative à certaines restrictions à l'exercice du droit de capture dans la guerre maritime, convention relative à l'établissement d'une Cour internationale des prises, convention concernant les droits et les devoirs des Puissances neutres en cas de guerre maritime.

Ces conventions et déclarations visaient, comme celles de 1899, à proportionner les procédés de guerre au but de la guerre, donc à limiter l'emploi de la violence ou à définir et préciser les rapports, les droits et les devoirs respectifs des neutres et des belligérants. Elles étaient, par là même, plus particulièrement favorables aux petits États. Elles ont, comme celles de 1899, singulièrement souffert de la régression que les théories allemandes sur la guerre absolue et l'emploi illimité de la force contre toutes les ressources matérielles et morales de l'ennemi ont fait subir à la conception même de la guerre et par suite au droit de la guerre.

Quelques traits de ces conventions méritent d'être relevés, malgré le discrédit où sont tombés, dans l'opinion, des accords impuissants contre la mauvaise volonté des États qui les renient.

La convention concernant les lois et coutumes de la guerre s'est enrichie d'une disposition excellente due à une initiative qui peut maintenant sembler étrange. La section historique du grand état-major allemand avait publié, peu après la première Conférence de la Paix, sous le nom de *Kriegsbrauch im Landkriege* (usages de guerre dans la guerre sur terre), un manuel destiné à servir de guide aux officiers de l'armée allemande (1). Ce manuel était, en certains points, en contradiction avec le règlement concernant les lois et coutumes de la guerre sur terre, annexé à la convention de 1899, bien que l'Allemagne, en signant ladite convention, se fût engagée à donner, à ses forces armées de terre, des instructions conformes à ce règlement. Non seulement, le *Kriegsbrauch im Landkriege* ne tenait pas compte des dispositions positives de la convention et du règlement de la Haye, mais il soutenait très nettement qu'il n'était pas obligé d'en tenir compte, que l'œuvre de la Conférence de la Haye n'avait qu'une valeur purement morale comme

(1) V. pour la traduction de ce manuel, P. Carpentier, *les Lois de la guerre continentale*, publication de la Section historique du grand état-major allemand, 1902, Paris, 1904.

l'œuvre de la Conférence de Bruxelles de 1874 (dont le projet de convention n'avait pas été ratifié), que les actes de 1899 n'avaient point de caractère obligatoire. Certaines délégations à la Conférence de 1907 avaient le dessein de demander à la délégation allemande des explications sur le *Kriegsbrauch im Landkriege*. La délégation allemande ne l'ignorait pas. Elle prit habilement les devants pour éviter des questions désagréables et une discussion fâcheuse. Elle proposa d'assurer, par une sanction, le respect de la convention et du règlement concernant les lois et coutumes de la guerre sur terre. La proposition allemande fut adoptée et la sanction fut formulée en termes qui impliquaient désaveu des erreurs du *Kriegsbrauch*, car ils entraînaient éventuellement, à la charge de l'Allemagne, l'obligation de réparer les dommages causés par l'application des solutions du *Kriegsbrauch* qui étaient contraires à celles du règlement de la Haye. « La Partie belligérante qui violerait les dispositions dudit règlement, porte l'article 3 de la convention du 18 octobre 1907 sur les lois et coutumes de la guerre sur terre, sera tenue à indemnité, s'il y a lieu. Elle sera responsable de tous actes commis par les personnes faisant partie de sa force armée. » Responsabilité et sanction sont ici tellement naturelles, tellement logiques qu'un texte formel n'était nullement nécessaire pour les établir, mais il est curieux de constater qu'elles ont été expressément stipulées à la demande de l'Allemagne, désireuse d'écarter tout doute et toute suspicion sur l'obligation qu'elle reconnaissait, à la charge des Puissances signataires, d'observer et de faire observer strictement, par leurs armées, les dispositions de la convention et du règlement sur les lois et coutumes de la guerre sur terre. Il est permis de se demander, d'ailleurs, si l'Allemagne ne comptait point que la supériorité de sa puissance militaire la dispenserait toujours d'encourir les responsabilités et les sanctions que la victoire la mettrait en mesure d'imposer aux autres États.

La déclaration relative à l'interdiction de lancer des explosifs du haut des ballons a été renouvelée pour une durée plus longue que celle qui avait été stipulée en 1899, mais, si elle a obtenu le suffrage d'un grand nombre d'États secondaires, elle n'a pas trouvé, auprès des grandes Puissances, le même succès qu'en 1899. Seules parmi celles-ci, les États-Unis et la Grande-Bretagne ont accepté

l'interdiction; l'Autriche-Hongrie, l'Allemagne, la France, l'Italie, le Japon et la Russie ont refusé de se lier de nouveau. Toutefois, les Puissances qui refusaient de s'interdire la faculté de lancer des projectiles ou explosifs du haut de ballons ou appareils analogues nouveaux ne prétendaient pas à la licence illimitée du bombardement par les airs. C'était le bombardement des forces militaires qu'elles entendaient se réserver de pratiquer même du haut des airs, non le bombardement des populations inoffensives. Leur pensée s'était manifestée, à cet égard, dans une addition apportée à l'article 25 du règlement concernant les lois et coutumes de la guerre sur terre. Cet article 25, en 1899, portait simplement : « Il est interdit d'attaquer ou de bombarder des villes, villages, habitations ou bâtiments qui ne sont pas défendus. » Le texte de 1907 ajoute et précise, pour exclure le bombardement par ballons et appareils analogues : « Il est interdit d'attaquer ou de bombarder, par quelque moyen que ce soit, des villes, villages, habitations ou bâtiments qui ne sont pas défendus. » Cette interdiction très sage n'a malheureusement pas été respectée parce qu'elle était incompatible avec le système de terrorisme, incorporé dans la théorie de la guerre absolue, qui a guidé le grand état-major et le gouvernement allemands.

Parmi les conventions relatives au droit de la guerre maritime, la plupart avaient pour objet et pour effet soit d'interdire des rigueurs inutiles à l'égard des belligérants, soit de protéger les neutres contre certaines actions ou certains abus des belligérants, mais il en était une qui, bien que visant « à restreindre les rigueurs de la guerre et à donner, autant que faire se peut, à la navigation pacifique, la sécurité à laquelle elle a droit de prétendre, malgré l'existence d'une guerre », était manifestement insuffisante pour atteindre le but annoncé, c'était la convention relative à la pose de mines sous-marines automatiques de contact; cette convention confessait elle-même son insuffisance, moins encore par le terme de sept années assigné à sa durée et par l'engagement des Puissances contractantes de reprendre la question au plus tard six mois avant l'expiration de ce terme que par l'aveu que, « si, dans l'état actuel des choses, on ne pouvait interdire l'emploi de mines sous-marines automatiques de contact, il importait d'en limiter et de réglementer l'usage... en attendant qu'il fût possible de régler

la matière d'une façon qui donnât aux intérêts engagés toutes les garanties désirables » (1).

Cette convention, qui porte la trace de velléités louables mais qui ne donne, en réalité, aucune garantie sérieuse à la navigation pacifique, a été la conséquence de l'opposition de l'Allemagne aux vues britanniques. La Grande-Bretagne, à très juste titre, était tout à fait hostile à l'emploi des mines automatiques de contact ; à très juste titre, elle considérait cet emploi comme incompatible avec la liberté des voies maritimes ; elle n'a signé la convention, qu'elle jugeait tout à fait insuffisante, qu'en se réservant le droit de protester et de réclamer contre des faits qui pourraient être considérés comme licites si l'on ne prenait pour règle que les termes de cette convention. « En apposant leurs signatures à la convention ci-dessus, — ainsi est formulée la réserve, — les plénipotentiaires britanniques déclarent que le pur fait que cette convention n'interdit pas un acte ou une mesure particulière ne doit pas être considéré comme privant le gouvernement de Sa Majesté britannique d'en contester la légitimité (2). »

L'Allemagne revendiquait le droit de se servir des mines automatiques de contact en haute mer. Elle donnait comme toujours la primauté aux intérêts militaires. Elle s'apprêtait à s'ériger, contre l'Angleterre, en champion de la liberté des mers, sans avoir, sans doute, conscience de l'incompatibilité radicale de la liberté des mers et de l'emploi de mines automatiques, particulièrement des champs de mines en haute mer. Il est tout à fait paradoxal que la Puissance qui revendique sans cesse la liberté des mers soit celle qui a réclamé la liberté des mines sous-marines, établi, sans avertissement préalable, le premier champ de mines dans la mer du Nord, puis visé à détruire, par l'action de ses sous-marins, les navires de commerce belligérants et neutres, sans égards pour les biens ni pour les personnes.

La convention relative à la pose de mines sous-marines automa-

(1) Préambule de la convention, Louis RENAULT, *les Deux Conférences de la Paix*, p. 125. La convention, conclue pour sept ans, devait continuer d'être en vigueur, sauf dénonciation, au delà de ce terme, à moins qu'elle n'eût été remplacée par une convention nouvelle.

(2) Carnegie endowment for international peace, *Signatures, ratifications, adhesions and reservations to the Conventions and Declarations of the first and second Hague Peace Conferences*, p. 24.

tiques de contact n'entendait pas ainsi « le principe de la liberté des voies maritimes ouvertes à toutes les nations ». Si imparfaites, si médiocres, si insuffisantes que fussent ses dispositions, elle n'admettait pas que la liberté des voies maritimes pût être détruite de façon permanente. Si elle autorisait provisoirement l'emploi de mines quelconques, elle stipulait que les Puissances contractantes devraient transformer aussitôt que possible leur matériel de mines de façon à n'employer, après cette transformation, que des mines non amarrées devenant inoffensives après un temps limité, et des mines amarrées devenant inoffensives dès qu'elles auraient rompu leurs amarres et aussi, dans la mesure du possible, après un laps de temps limité. Malgré les défectuosités du texte, l'esprit de la convention apparaît très nettement. Il tend à concilier l'intérêt militaire des belligérants avec les droits de la navigation pacifique. Si la convention opère mal cette conciliation, si elle la tourne trop souvent au détriment de la navigation pacifique, elle pose, du moins, en principe que « toutes les précautions possibles doivent être prises pour la sécurité » de cette navigation et, si elle se contente, en fait, de précautions insuffisantes, elle n'admet point le dédain de la navigation pacifique et le mépris de toutes précautions (1). Que les États faibles soient particulièrement intéressés au respect de la liberté des mers et à l'interdiction des mines automatiques de contact, au moins en haute mer, c'est ce dont il était facile de se douter en 1907 et ce dont il n'est plus possible de douter après la guerre de 1914.

## IV

La voie suivie par les Conférences de la Paix était essentiellement conservatrice, puisqu'elle visait à développer le droit sans mettre en question les prérogatives de la politique, sans toucher

(1) V. sur cette convention, Charles Dupuis, *le Droit de la guerre maritime d'après les Conférences de la Haye et de Londres*, chap. xiii, p. 544 et suiv., et pour le texte de la convention, Louis Renault, *les Deux Conférences de la Paix*, p. 125 et suiv.

aux fondements équivoques et instables sur lesquels le droit international et la politique prétendent également établir leur raison d'être et leur point d'appui. Pour lente et incertaine qu'elle fût, cette voie semblait la plus sage et même la seule possible, si l'on voulait tenter d'améliorer les rapports entre États. Les États ne paraissent susceptibles de consentir à discuter, à définir, à étendre le domaine du droit international qu'à la condition de conserver intacte et indiscutée la souveraineté dont ils se montrent si jaloux, la souveraineté sur laquelle ils prétendent édifier leurs droits et par laquelle ils prétendent justifier tous les abus de leur politique. Les États, observe avec autant de finesse que de justesse M. David Jayne Hill, « emploient le mot de souveraineté à deux fins : ils en font la base de leur autorité, et un prétexte pour s'affranchir eux-mêmes de toute autorité. En ce qui concerne leur droit d'imposer l'obéissance, ils prétendent être l'incarnation du droit; mais, en ce qui concerne leurs obligations mutuelles, ils affirment qu'ils sont au-dessus de la loi. Ils réclament le privilège de définir eux-mêmes leurs droits, mais ils refusent de s'attribuer ou de se laisser attribuer par d'autres Puissances des devoirs correspondants. Ils sont la loi à eux tout seuls » (1). Et, dans ces dispositions, ils ne consentent à modérer leur omnipotence qu'à la condition que cette omnipotence ne soit pas contestée, à prendre des engagements, donc à assumer des devoirs, qu'autant que ces engagements sont réciproques, qu'ils ne sont pas imposés mais qu'ils deviennent leur loi par leur propre volonté.

D'une part, la revision de la notion de souveraineté par la limitation de l'omnipotence et des droits que l'omnipotence exagère, par l'affirmation des devoirs qui s'attachent au pouvoir, d'autre part une organisation qui, tout en respectant la légitime indépendance des États, aurait charge de dénoncer et réfréner les abus d'indépendance des uns qui attenteraient à l'indépendance des autres, apparaissent à beaucoup d'esprits et à certains hommes d'État comme des éléments de rénovation internationale dont la guerre qui a ravagé l'univers a démontré la nécessité. Cette nécessité n'était point aperçue, du moins en Europe, à l'époque des deux premières Conférences de la Paix, et la plupart des États invités à

(1) *L'État moderne et l'organisation internationale*, p. 22.

la Conférence de 1899 auraient refusé de s'y rendre pour discuter de telles questions.

La voie conservatrice qui a paru la seule où les États pussent s'engager de bonne grâce eût pu conduire, par étapes, aux améliorations désirables et même aux innovations décisives, si toutes les Puissances eussent été animées du même esprit de progrès et de bienveillance mutuelle. Si cet esprit avait régné sans partage, d'ailleurs, l'anarchie des souverainetés y eût trouvé son meilleur remède; la notion de souveraineté eût été, par lui, insensiblement rectifiée sans qu'il fût grand besoin de discussions et de protocoles; toute organisation internationale eût été superflue, si l'esprit de justice, de sagesse et de modération eût fait une vérité, dans les rapports entre États, de la maxime que le souverain ne peut vouloir faire tort. Promoteurs, artisans et partisans des Conférences de la Paix et de leur méthode prudente ont eu le sentiment plus ou moins vif de la nécessité d'un esprit nouveau pour faire produire à leur œuvre des fruits salutaires.

Ce sentiment s'est traduit plus ou moins consciemment, parfois avec une discrétion excessive, dans maintes propositions ou dispositions. Il inspire le premier article de la convention pour le règlement pacifique des conflits internationaux qui forme, à lui seul, le titre premier, sous la rubrique : « Du maintien de la paix générale. » « En vue de prévenir, autant que possible, porte cet article, le recours à la force dans les rapports entre États, les Puissances signataires conviennent d'employer tous leurs efforts pour assurer le règlement pacifique des différends internationaux (1). » Si la formule manque de précision, laisse les Puissances signataires juges souveraines des efforts qu'elles peuvent faire et leur permet, par suite, de n'en faire aucun, au cas où elles les jugent tous inutiles, si cette formule n'impose qu'une obligation facile à éluder dans la pratique sans même la renier en théorie, elle affirme toutefois le devoir pour les États de chercher à éviter et à détourner la guerre.

La même idée a été exprimée avec plus de netteté et plus de force dans une note explicative de la Russie sur l'article 5 du projet russe, au sujet de la médiation. La note russe relevait le fait

(1) Louis Renault, *les Deux Conférences de la Paix*, p. 14.

que la médiation avait servi plus peut-être pour terminer les guerres que pour les prévenir; elle insistait avec raison sur les motifs qui doivent persuader les États que toute guerre risque d'affecter les intérêts de tous, qu'il vaut mieux empêcher la lutte que d'en limiter simplement les effets ou d'en réparer les surprises, que la connaissance exacte des dispositions des Puissances tierces — qu'une médiation de la part de ces Puissances mettrait en évidence — serait de nature à exercer la plus heureuse influence sur les États prêts à recourir aux armes, en les éclairant à temps sur les déceptions qui pourraient résulter pour eux de victoires désapprouvées; elle montrait que le souci de l'intérêt particulier comme le souci de l'intérêt général devaient amener les Puissances étrangères au conflit à se considérer comme ayant charge et devoir de maintenir la paix, tout au moins de tenter de la maintenir et par suite devaient les déterminer à offrir leur médiation (1). La défiance de quelques petits États, hantés de la crainte des interventions dissimulées sous l'étiquette de médiations, s'attacha avec succès à souligner le caractère facultatif de la médiation et le droit de la décliner quand elle serait offerte. Néanmoins, la pensée mise en relief dans la note russe se traduisit, sous une forme discrète, dans l'article 3 de la convention pour le règlement pacifique des conflits internationaux. « ... Les Puissances signataires, porte cet article, jugent utile, — et désirable, sera-t-il ajouté en 1907, — qu'une ou plusieurs Puissances étrangères au conflit offrent de leur propre initiative, en tant que les circonstances s'y prêtent, leurs bons offices ou leur médiation aux États en conflit. — Le droit d'offrir les bons offices ou la médiation appartient aux Puissances étrangères au conflit, même pendant le cours des hostilités. — L'exercice de ce droit ne peut jamais être considéré par l'une ou l'autre des parties en litige comme un acte peu amical (2). »

L'idée que les Puissances signataires de la convention pour le règlement pacifique des conflits internationaux ont le devoir de veiller à la conservation de la paix est encore et plus nettement exprimée dans l'article 27 de la convention du 29 juillet 1899. Aux

(1) Note explicative sur l'article 5 du projet russe, *Conférence internationale de la Paix*, t. I, p. 159.

(2) Louis Renault, *les Deux Conférences de la Paix*, p. 14.

termes de cet article, « les Puissances signataires considèrent comme un devoir, dans le cas où un conflit aigu menacerait d'éclater entre deux ou plusieurs d'entre elles, de rappeler à celles-ci que la Cour permanente leur est ouverte. — En conséquence, elles déclarent que le fait de rappeler aux Parties en conflit les dispositions de la présente convention et le conseil donné, dans l'intérêt supérieur de la paix, de s'adresser à la Cour permanente, ne peuvent être considérés que comme actes de bons offices (1). »

Toutes les Puissances doivent se considérer comme les gardiennes de la paix; elles ont le devoir de faire effort pour sauvegarder la paix, non seulement la leur, mais celle d'autrui; ce principe s'insinue dans les textes; il s'insinue avec une certaine humilité, sans prétendre, dans cette convention où tout est facultatif, instituer une obligation juridique ouvrant droit à réparation ou indemnité au cas où elle demeurerait inexécutée; c'est un devoir moral qu'il entend formuler; c'est un esprit qu'il manifeste, dans l'intention de le développer. Mais ce devoir moral s'accommode mal aisément avec le droit de guerre illimité, considéré comme attribut normal de la souveraineté. La contradiction existe entre l'esprit manifesté dans la convention pour le règlement pacifique des conflits internationaux et ce droit de guerre que la Conférence laisse intact et semble même consacrer implicitement, dans la mesure et l'absence de mesure où il est admis, quand elle règle le droit de la guerre sans toucher au droit de guerre.

La contradiction subsiste en 1907. La seconde Conférence de la Paix confirme les formules de 1899; elle s'abstient également de mettre en cause et en question le droit de guerre, attribut de la souveraineté; mais, sans contester le principe du droit de guerre illimité, elle apporte au droit de guerre une limite, limite modeste sans doute et qui n'est acceptée d'un grand nombre d'États qu'en raison même de cette modestie; elle ouvre ainsi, par voie indirecte, une brèche dans ce soi-disant attribut de la souveraineté qui permet d'attenter aux souverainetés; dans un seul cas, mais dans un cas, celui de réclamations tendant au recouvrement de dettes contractuelles, elle établit que l'emploi de la force, donc la guerre, ne sera licite qu'après examen ou tout au moins offre, par l'État réclamant,

(1) Louis Renault, *les Deux Conférences de la Paix*, p. 19.

d'examen, par arbitres, de la valeur des réclamations présentées.

La convention Porter, concernant la limitation de l'emploi de la force pour le recouvrement des dettes contractuelles, peut être considérée, à certains égards et peut-être à tous égards, comme la plus importante de toutes les conventions élaborées par les deux Conférences de la Paix. En effet, en faisant admettre, pour un cas déterminé, la subordination du droit de faire la guerre à l'examen préalable de la valeur des réclamations que la guerre aurait pour objet de faire triompher, cette convention condamne implicitement mais nettement le droit de guerre illimité, c'est-à-dire le droit de faire la guerre sans raison ou sans autre raison que l'affirmation brutale de la souveraineté ; elle implique que la guerre n'est admissible que si elle est justifiée, fondée sur la nécessité de défendre un droit et non point issue d'un caprice, d'une fantaisie, d'une ambition blâmables ; elle suppose que le droit de guerre n'est un attribut de la souveraineté qu'en tant qu'il est la dure condition de la défense des droits de cette souveraineté, non en tant qu'il vise à usurper sur les autres souverainetés ; elle indique enfin que, dans l'anarchie même des souverainetés, il n'est pas impossible, avec quelque bonne volonté, de régler le droit de guerre, d'en modérer l'usage et d'en prévenir l'abus, qu'il convient, à cet effet, d'interdire le recours aux armes sans une procédure préalable qui vérifie les prétentions et apaise les passions : l'examen, par des tiers, des droits allégués d'une part et contestés de l'autre.

La convention Porter, en dehors de l'importance de ses dispositions de fond, susceptibles d'ouvrir des voies nouvelles, est un témoignage caractéristique de l'influence que les Conférences de la Paix auraient pu exercer, en se multipliant, sur l'amélioration des rapports entre États, par le simple effet du développement de l'esprit qui s'y était manifesté dès 1899. La convention Porter, en effet, si elle a été, dans une large mesure, inspirée par la doctrine de Drago et le mouvement d'idées et d'opinion provoqué par cette doctrine, peut être aussi considérée comme une conséquence logique du principe, affirmé dans la convention de 1899 pour la solution pacifique des conflits internationaux, que les États doivent faire tous leurs efforts pour le maintien de la paix. Le principe, formulé en termes généraux, devait conduire naturellement à considérer comme un devoir, pour les États, de ne pas recourir aux

armes pour réclamer le paiement de dettes résultant de contrats, sans avoir consenti à l'examen des contrats si le sens en était contesté; car, en pareil cas, l'effort pour sauvegarder la paix est minime et peu coûteux et les chances de succès sont grandes. Il suffisait donc, en quelque sorte, que l'hypothèse fût présentée pour que l'esprit de la convention de 1899 dictât la solution qui a été adoptée en 1907. Ainsi, sans rompre ouvertement avec les idées traditionnelles et les préjugés de la politique, il n'était pas impossible d'étendre les conquêtes du droit aux dépens de l'arbitraire et de la force, de corriger et de redresser insensiblement les erreurs qui avaient souvent altéré les rapports entre États et demeuraient une constante menace pour le respect de la justice et la sauvegarde de la paix dans les relations internationales. Mais il eût fallu, pour que le lent progrès des principes de droit ne fût point brisé par un retour offensif de la politique idolâtre de la force, que l'esprit de justice et de paix animât tous les États. Or, il ne les animait pas tous. Pour certains d'entre eux, les manifestations de cet esprit dans la convention pour le règlement des conflits internationaux n'étaient que formules vides et vaines. Pour ces États, les seules réalités tangibles dans les rapports internationaux sont l'action de la force et l'usage de la puissance. Pour eux, le « droit appartient à qui possède la force de conserver ou de conquérir. La force est en même temps le droit suprême et le procès se tranche suivant la loi de la force, la guerre, qui, en outre, décide toujours suivant la justice biologique, puisque ses décisions dérivent de la nature même des choses » (1). L'égalité de droit est donc chimère entre États quand il n'y pas égalité de force, et chimère est également la prétention des petits États de prétendre au respect, à l'indépendance, à la souveraineté. « A examiner les choses de plus près, proclame Treitschke, il est pourtant évident que si l'État est puissance, ce n'est bien que l'État réellement puissant qui répond à son idée. De là l'indubitable ridicule qu'il y a dans l'existence d'un petit État. La faiblesse n'a sans doute rien de ridicule en soi, mais bien la faiblesse qui veut se faire passer pour puissance (2). »

(1) Général DE BERNHARDI, *Deutschland und der nächste Krieg*, Kap. I, « das Recht zum Kriege », p. 16 (citation traduite par Jacques DE DAMPIERRE, *l'Allemagne et le droit des gens*, p. 58), et *l'Allemagne et la prochaine guerre*, p. 15.
(2) *Politik*, 3e édit., t. I, p. 43.

La présence d'États professant de tels principes aux Conférences de la Haye peut sembler une énigme; leur signature au bas de la convention pour le règlement pacifique des conflits internationaux peut paraître un scandale. Leur mépris de l'esprit qui pouvait seul vivifier l'œuvre de la Haye explique le dédain qu'ils ont montré, en 1914, pour les modes de solution pacifiques des différends et pour les efforts tendant à sauvegarder la paix.

La Serbie, dans sa réponse à l'ultimatum austro-hongrois du 23 juillet 1914, après avoir donné satisfaction, sur presque tous les points, aux exigences de l'Autriche-Hongrie, se déclarait prête à accepter, sur les points où pouvaient subsister des divergences, la médiation des grandes Puissances ou un arbitrage. L'Autriche-Hongrie répondit à la Serbie, en l'accusant de mauvaise foi et en lui déclarant la guerre. L'empereur de Russie, Nicolas II, proposa, dans un télégramme à l'empereur allemand, de soumettre le litige austro-serbe à l'arbitrage de la Cour de la Haye; l'Allemagne ne répondit rien à cette proposition, mais eut soin d'omettre, dans *le Livre blanc* présenté au Reichstag à l'appui de la demande des crédits de guerre, le télégramme où l'empereur de Russie suggérait le recours à l'arbitrage. La France, la Grande-Bretagne, l'Italie et la Russie multiplièrent les efforts, les propositions et les concessions en vue de prévenir le recours à la force et d'assurer le règlement pacifique du conflit austro-serbe. Elles se montrèrent fidèles à l'esprit des conventions de 1899 et de 1907. Elles se heurtèrent à l'intransigeance des Puissauces germaniques; elles échouèrent devant la « volonté de puissance et de guerre » de l'Allemagne.

La contradiction entre l'esprit de l'œuvre de la Haye et la survie incontestée du droit de guerre illimité se résolvait, par la volonté d'une ou deux Puissances, en une catastrophe où la politique menaçait de faire sombrer tout le droit international. Il n'est pas surprenant que la méthode conservatrice suivie à la Haye ait été jugée insuffisante et que de nouveaux projets de réformes plus radicales aient été formés en vue d'assurer à tous les États, et particulièrement aux États faibles, des garanties contre les abus des souverainetés, orgueilleuses de leur force, qui ne craignent pas de recourir à la violence et de « faire tort » aux souverainetés moins puissantes.

# CHAPITRE XI

## LE PANAMÉRICANISME ET LES TRAITÉS BRYAN

### I

L'Amérique est loin de partager, sur la politique internationale et les principes qui doivent inspirer celle-ci, les idées qui, depuis trois ou quatre siècles, jouissent, en Europe, de la faveur des publicistes et des hommes d'État. Elle professe volontiers le dédain, si ce n'est l'horreur du principe d'équilibre; elle voit, volontiers, dans ce principe tout matériel de balance des forces, moins une garantie de paix qu'une excitation aux rivalités qui provoquent les guerres et aux alliances qui les aggravent; elle n'a et ne peut avoir aucune sympathie pour le concert européen, c'est-à-dire pour l'hégémonie des grandes Puissances d'Europe contre laquelle s'est élevée la doctrine de Monroë. Elle doit aux conditions dans lesquelles elle a conquis son indépendance, aux menaces qui pouvaient mettre cette indépendance en péril, à la répartition des territoires, des populations et, par suite, des forces entre les divers États qui la composent des vues tout autres et des vues plus sages que celles qui ont dominé l'Europe. Tous les États d'Amérique devaient leur existence au fait que leurs peuples se sont affranchis de dominations européennes; la plupart d'entre eux avaient lutté pour obtenir leur indépendance et avaient eu à redouter de nouvelles luttes où aurait pu sombrer cette indépendance. La réaction contre le système politique dont ils voulaient se libérer les avait amenés à adopter des institutions opposées aux institutions européennes; l'Europe était monarchique; les États américains s'étaient constitués sous la forme républicaine. La communauté d'origines, la communauté de périls, la communauté de régime constitutionnel avaient établi entre eux, sinon des liens, tout au moins des affi-

nités qui les portaient à s'unir, tout au moins à désirer l'union contre les retours offensifs de l'Europe, et, par suite, l'entente et la bonne harmonie entre États américains. En s'affranchissant de la domination européenne, l'Amérique s'était affranchie des traditions mauvaises et des préjugés fâcheux qui pesaient lourdement, pour les envenimer, sur les rapports entre États de la vieille Europe. Elle s'était allégée du poids des ambitions, des défiances et des soupçons qui troublaient constamment, en Europe, les rapports entre États voisins. Elle n'était hantée ni par le mirage de la grandeur de Rome, ni par la survivance de l'esprit de querelles féodales, ni par le prestige de la carrière militaire. Elle avait devant elle d'immenses territoires, d'énormes ressources à exploiter. Elle mettait son honneur en même temps que son profit à mettre son sol en valeur plus qu'à convoiter et à usurper celui d'autrui. Si les passions de violence et les mauvaises ambitions qui rôdent toujours autour de la nature humaine s'y donnaient parfois libre carrière, elles tournaient plus volontiers en luttes locales pour le pouvoir, en révolutions et en guerres civiles qu'en luttes d'État à État et en guerres internationales.

Dès les débuts de la période d'émancipation des colonies espagnoles, l'idée de la communauté d'intérêts et de la convenance d'entente et d'union entre tous les États d'Amérique se fait jour et se traduit dans les écrits ou les paroles des hommes politiques les plus remarquables des deux Amériques. Le directeur suprême O'Higgins, dans un manifeste adressé au peuple chilien à la date du 6 mai 1818, parle de « la grande confédération du continent américain, capable de soutenir sa liberté civile et politique ». Bolivar avait des idées analogues. Dans un manuscrit conservé aux « Archives du Libérateur », à Caracas, on trouve ce qui suit : « Le nouveau monde devrait être constitué par des nations libres et indépendantes liées les unes aux autres par un ensemble de lois communes qui fixeraient leurs relations extérieures. Les différences d'origine et de couleur perdraient leur influence et leur pouvoir. La force de toutes ces nations viendrait en aide à celles d'entre elles qui auraient à faire face à un ennemi extérieur ou à des troubles internes (1). » Henry Clay, à qui sa campagne au Congrès

(1) Orzabal de La Quintana, « le Panaméricanisme et son évolution récente », *Revue des sciences politiques*, 15 août 1917, p. 51-52.

des États-Unis en faveur de la reconnaissance des républiques sud-américaines devait valoir plus tard le titre de « père du panaméricanisme », souhaitait la formation d'une « ligue de la liberté humaine, unissant tous les peuples qui s'étendent de la baie d'Hudson au cap Horn en système politique dans lequel l'Amérique tout entière agirait de concert avec les États-Unis » (1).

Le message du président Monroë, du 2 décembre 1823, obtint une approbation unanime et souleva un enthousiasme général dans l'Amérique latine. Il répondait aux désirs d'union exprimés par quelques-uns et ressentis par beaucoup; il posait en principe que les continents américains devaient être libres, et que les États américains devaient être respectés, dans leur indépendance et leur intégrité territoriale, par les États d'Europe; il semblait promettre la protection des États-Unis contre toute menace d'ingérence des Puissances européennes dans les affaires d'Amérique; la doctrine qu'il formulait était à l'avantage de tous les États d'Amérique; elle ne pouvait manquer de rallier le suffrage de tous. Plusieurs cherchèrent à en tirer immédiatement les conséquences les plus favorables. « Le Brésil offrit aux États-Unis une alliance offensive et défensive. Les deux ministres chargés du pouvoir exécutif de l'Argentine annoncèrent, au Congrès, dans leur message du 3 mai 1824, la proclamation de la doctrine de Monroë et son acceptation par le gouvernement argentin (2). » Bolivar convoqua le Congrès de Panama dans l'espoir d'y « proclamer, dans un pacte solennel engageant tous les États d'Amérique, leur accord sur la doctrine de Monroë » (3) et d'y préparer un « traité d'union, ligue et confédération d'États américains, qui aurait une durée perpétuelle » (4). Mais, tandis que l'Amérique latine inclinait à considérer, dès cette époque, la doctrine de Monroë comme une doctrine panaméricaine, le gouvernement de Washington ne la considérait alors que comme une doctrine nord-américaine; il ne voulait pas se lier afin de ne point se compromettre; il ne voulait entrer ni en confédération ni en alliance avec les autres États américains; il donna à ses délégués au Congrès de Panama des instruc-

(1) Orzabal de La Quintana, « le Panaméricanisme et son évolution récente », *Revue des sciences politiques*, 15 août 1917, p. 52.
(2) *Ibid.*, p. 54.
(3) *Ibid.*, p. 54.
(4) *Ibid.*, p. 55.

tions conformes à la résolution adoptée par la Chambre des représentants sur la proposition de James Buchanan. Aux termes de cette résolution, « le gouvernement des États-Unis ne devrait contracter aucune alliance, offensive ou défensive, avec toutes les républiques sud-américaines ou l'une quelconque d'entre elles, ni entrer dans des négociations relatives à une telle alliance. Il ne devrait pas non plus prendre part à une déclaration conjointe avec elles ayant pour but d'empêcher une Puissance européenne quelconque de porter atteinte à leur indépendance ou de changer la forme de leur gouvernement, ni s'engager par un pacte destiné à s'opposer à la colonisation sur le continent américain. Le peuple des États-Unis devrait être libre d'agir, dans telle hypothèse qui lui plairait, dans un sentiment d'amitié envers ces républiques en suivant les principes que l'honneur ou la politique pourraient alors lui dicter » (1).

Le particularisme des États-Unis, jaloux de leur liberté d'action ou d'inaction, refusant de s'engager par crainte de responsabilités trop lourdes, condamnait à un échec les plans panaméricains de Bolivar. Le panaméricanisme, pour devenir une réalité politique, supposait nécessairement l'adhésion explicite du gouvernement de Washington. Cette adhésion était loin d'ailleurs, parmi celles qui étaient indispensables, d'être la seule qui fît défaut. L'indifférence de beaucoup de gouvernements sud-américains contribua, non moins que la réserve hostile des États-Unis, à l'insuccès des projets de Bolivar. Néanmoins, le Congrès de Panama de 1826 marque une date importante dans l'histoire du panaméricanisme. Si, en effet, il n'a pas établi d'union politique entre les États américains, il a manifesté que le désir d'union, trop faible pour être réalisé, parce qu'il n'était pas unanime, avait trouvé, dans la doctrine de Monroë, un point d'appui et une formule destinée à le développer en même temps qu'à le soutenir. L'interprétation panaméricaine de la doctrine de Monroë, qui s'était promptement répandue dans l'Amérique latine, finit par prévaloir, aux États-Unis, sur l'interprétation exclusivement nord-américaine. Lorsque la diffusion de l'esprit panaméricain parmi les nations américaines eut préparé des assises solides sur lesquelles pût être édifiée l'union, il suffit de

(1) Orzabal de La Quintana, « le Panaméricanisme et son évolution récente », *Revue des sciences politiques*, 15 août 1917, p. 56.

la conversion ouverte du gouvernement de Washington à cet esprit et de son initiative en vue d'en tirer les conséquences, pour déterminer la fondation d'institutions très heureusement combinées afin de resserrer les liens de toutes sortes entre tous les États d'Amérique et de développer entre eux les rapports de tous ordres, dans le respect mutuel de leur indépendance et de leurs droits.

La guerre de Sécession exerça une grande influence sur l'orientation nouvelle des États-Unis. Habitués jusque-là à considérer avec quelque dédain les nations de l'Amérique latine, qui alternaient les projets de ligues et de confédérations entre États latins avec les désordres et l'anarchie des guerres civiles, les États-Unis apprirent, par la rude expérience de leurs propres dissensions, à porter des jugements moins sévères sur l'inaptitude des nations latines à user de la souveraineté nationale; ils apprirent à mieux apprécier la valeur des aspirations vers l'union de tous les États d'Amérique, qui avaient inspiré la politique d'Henry Clay. Durant la guerre de Sécession, qui avait mis les États-Unis dans l'impossibilité de s'opposer efficacement aux entreprises de Napoléon III contre le Mexique et à celles de l'Espagne contre le Pérou, des États de l'Amérique du Sud avaient manifesté l'intention de soutenir l'interprétation panaméricaine de la doctrine de Monroë. Le président Mitre, dans un message adressé, en mai 1863, au Congrès de la République argentine, avait déclaré : « Si le Mexique, sérieusement menacé, venait à courir le risque de voir la force d'une nation puissante réaliser sur son sol de sinistres desseins, capables d'affecter toutes les républiques du continent, le gouvernement argentin adopterait l'attitude qui s'impose pour la sauvegarde de sa sécurité et des intérêts communs des Républiques américaines... Il est résolu à maintenir l'indépendance et la forme démocratique du gouvernement de ces pays, sans préjudice de conserver en même temps la paix et la bonne harmonie avec les États d'Europe et d'Amérique, sur la base du respect, par tous, des droits de chacun (1). » Le Parlement du Chili avait adopté, « en 1864, une résolution affirmant des principes identiques et refusant de reconnaître le gouvernement impérial de Maximilien » (2). La même

(1) Orzabal de La Quintana, « le Panaméricanisme et son évolution récente », *Revue des sciences politiques*, 15 août 1917, p. 54.
(2) *Ibid.*, p. 54.

année 1864, l'Espagne avait attaqué le Pérou; le Chili, en 1865, avait conclu une alliance offensive et défensive avec le Pérou pour le défendre contre l'atteinte au principe de Monroë dont ce pays était l'objet de la part de l'Espagne (1). L'attitude de la République argentine et du Chili, dans la double crise mexicaine et péruvienne, avait démontré l'attachement de ces États à l'interprétation panaméricaine de la doctrine de Monroë et la valeur de leurs sentiments à cet égard.

En 1881, M. James G. Blaine, devenu secrétaire d'État des États-Unis, chercha à opérer un rapprochement, tant économique que politique, entre tous les États d'Amérique; il invita tous ces États à prendre part à une conférence qui se réunirait, en 1882, à Washington et serait appelée à « délibérer sur les méthodes les plus efficaces pour empêcher la guerre entre les nations américaines ». La conférence ne se réunit point; elle fut indéfiniment ajournée par suite de la prolongation de la guerre, dite du Pacifique, qui sévissait entre le Chili, le Pérou et la Bolivie d'une part, et par suite de la sortie de M. Blaine du ministère, d'autre part. Mais l'idée d'une conférence entre tous les États d'Amérique fut reprise quelques années plus tard. Le 24 mars 1888, le Congrès des États-Unis autorisa, par une loi, le président à inviter tous ces États à une conférence qui se tiendrait à Washington. Cette conférence siégea du 2 octobre 1889 au 19 avril 1890. Elle fut la première des quatre conférences panaméricaines qui se réunirent successivement à Washington (1889-1890), à Mexico (1901-02), à Rio-de-Janeiro (1906) et à Buenos-Ayres (1910).

## II

L'invitation adressée par le gouvernement des États-Unis à tous les États d'Amérique de se faire représenter à une conférence internationale panaméricaine ne laissa pas de provoquer certaines inquiétudes en Europe et dans l'Amérique du Sud.

(1) Orzabal de La Quintina, « le Panaméricanisme et son évolution récente », *Revue des sciences politiques*, 15 août 1917, p. 54-55.

L'Europe, généralement mal instruite des questions américaines et portée à les juger selon l'esprit de ses propres traditions politiques, vit volontiers, dans cette invitation, le signe et le prélude d'un vaste plan d'ambition politique et économique, visant à assurer la mainmise progressive et la domination finale des États-Unis sur l'Amérique entière. De fait, le programme annoncé dans la loi du 24 mars 1888, par laquelle le président était autorisé à lancer les invitations, avait une singulière ampleur et une singulière portée. Il comprenait notamment « la formation d'une union douanière, l'établissement de communications régulières et fréquentes entre les ports des divers pays et d'un système uniforme de droits de douanes, l'adoption d'un système uniforme de poids et mesures et d'une monnaie commune d'argent, émise par chaque gouvernement... un plan d'arbitrage pour tous les conflits qui pourraient s'élever entre les États de l'Amérique » (1). Le précédent et l'exemple du *Zollverein* allemand devaient très naturellement persuader les Européens que la formation d'une union douanière entre tous les États américains assurerait très rapidement aux États-Unis une prépondérance économique qui ouvrirait aisément la voie, sinon à l'absorption, tout au moins à l'hégémonie politique.

Les nations latines d'Amérique éprouvèrent des impressions contradictoires. Le désir d'union de toute l'Amérique y fut combattu par la crainte que l'union tournât trop exclusivement ou au moins trop particulièrement à l'avantage des États-Unis. L'union devait, sans doute, assurer à tous la garantie de la protection de la grande République du nord contre toute agression ou contre toute menace de la part de l'Europe et la valeur de cette protection était appréciée, mais nul n'était enclin à la payer au prix de la perte de l'indépendance, soit politique, soit économique. Les uns, convaincus de l'intérêt que présenterait l'union, autant et plus peut-être encore au point de vue du développement économique que de la sécurité politique, accordaient leur confiance aux États-Unis et ne redoutaient point, de la part de ceux-ci, l'esprit d'envahissement et de domination. Les autres, au contraire, mis en défiance par l'énorme supériorité de puissance et de ressources des

(1) Alexandre Alvarez, *le Droit international américain*, p. 212.

États-Unis, ne pouvaient se défendre de redouter qu'une union avec eux, si mesurés qu'en fussent les termes, ne leur donnât la tentation d'abuser de cette supériorité pour la développer encore aux dépens des nations plus faibles qui entreraient en association avec eux, et pour céder aux suggestions d'un impérialisme dominateur.

Le gouvernement de Washington se rendait compte des appréhensions que pouvaient provoquer son initiative et son programme. Il s'attacha habilement à calmer les craintes et à dissiper les préventions. Il avait eu soin de spécifier, dans ses invitations, que la conférence n'aurait pas pour mission de conclure ni d'élaborer des traités, mais simplement d'étudier des problèmes et de voter des recommandations (1). Pendant toute la durée de la conférence, il s'appliqua à montrer qu'il ne prétendait point imposer ses vues, mais discuter sur le pied d'une parfaite égalité, sans exercer aucune pression et sans chercher à jeter le poids de sa puissance dans la balance des opinions. La plupart des États d'Amérique s'étaient fait représenter à la conférence de Washington. L'attitude du gouvernement des États-Unis les persuada que les conférences panaméricaines offraient des avantages certains et que leur péril était nul.

La conférence de Washington a voté des recommandations sur des sujets très divers et de grande importance, soit au point de vue économique, soit au point de vue politique, notamment sur la conclusion de traités de réciprocité commerciale, sur la navigation sur les fleuves internationaux d'Amérique, sur la construction d'un chemin de fer panaméricain, sur l'arbitrage (2). La doctrine de Monroë avait prétendu élever une barrière contre les entreprises de colonisation ou de conquête des Puissances européennes en Amérique ; elle n'avait prétendu en élever aucune contre les entreprises de conquêtes des Puissances américaines. La conférence de Washington se préoccupa de prévenir les abus de la force et de l'ambition dans les rapports entre États américains. Elle adopta, à cet égard, des résolutions très sages ; elle recommanda les principes suivants : « 1° Le droit de conquête demeure éliminé du droit public américain pendant la durée du traité d'arbitrage » proposé

(1) Alexandre Alvarez, *le Droit international américain*, p. 212-213.
(2) *Ibid.*, p. 214.

aux États américains ; « 2° les cessions de territoires faites pendant la durée du traité d'arbitrage seront nulles, si elles ont été faites sous la menace d'une guerre ou sous la pression de la force armée; 3° la nation qui fait de pareilles cessions aura le droit d'exiger que la validité de ces cessions soit décidée par arbitrage; 4° la renonciation du droit de recourir à l'arbitrage, faite dans les conditions de l'article 2, sera sans valeur et sans efficacité » (1).

Enfin, la conférence avait proposé de créer « l'Union internationale des Républiques américaines », dans le but de développer les relations commerciales entre ces Républiques, et de donner pour organe permanent à cette Union un bureau commercial qui aurait charge de recueillir et de fournir aux divers États d'Amérique des renseignements concernant les questions commerciales et douanières. Les frais de ce bureau devaient être couverts par des contributions de tous les États américains; la contribution de chacun de ces États devait être proportionnelle à sa population. Le bureau fut fondé; il eut des débuts modestes, mais il n'a pas tardé à jouer un rôle de plus en plus important. Il a été placé sous le contrôle d'un conseil directeur, composé des ministres plénipotentiaires de tous les États américains à Washington et présidé par le secrétaire d'État des États-Unis. C'est ce conseil directeur qui a préparé le programme des conférences panaméricaines de Mexico, de Rio-de-Janeiro, et de Buenos-Ayres.

Ces trois conférences ont élaboré un certain nombre de conventions concernant diverses questions de droit international public et privé ou de commerce (2), dont la plupart ont été ratifiées (3).

Elles ont élargi les attributions du bureau commercial dont l'institution a été provoquée par la conférence de Washington. Ce bureau commercial, devenu d'abord le « Bureau international des Républiques américaines », a reçu une nouvelle dénomination à la conférence de Buenos-Ayres; il est désigné maintenant sous le nom d'Union panaméricaine en vertu de la résolution adoptée par cette conférence « de maintenir sous le nom d'Union des Républiques améri-

(1) Alexandre Alvarez, *le Droit international américain*, p. 216.

(2) V. Alvarez, *le Droit international américain*, p. 222 et suiv., et *la Conferencia panamericana de Buenos-Ayres* (publication du ministerio de Relaciones exteriores du Chili), p. 343 et suiv.

(3) Orzabal de La Quintana, « le Panaméricanisme et son évolution récente », *Revue des sciences politiques*, 15 août 1917, p. 58.

caines l'Union internationale créée par la première conférence et confirmée dans la seconde et la troisième, et sous le nom d'Union panaméricaine, l'institution qui lui sert d'organe et a son siège dans l'édifice des Républiques d'Amérique à Washington » (1).

L'Union panaméricaine a des attributions très variées. Elle est chargée notamment de réunir et de distribuer les documents et informations relatifs au commerce, à l'industrie, à l'agriculture, à l'instruction et au progrès des pays américains ; de réunir et dresser tout ce qui a trait aux conventions entre les Républiques américaines ou entre ces Républiques et d'autres États ainsi qu'à la législation en vigueur dans les différents États américains ; de contribuer au développement des relations commerciales et des relations intellectuelles entre les Républiques américaines et à une connaissance plus intime les unes des autres ; de remplir le rôle de commission permanente des conférences panaméricaines, en contribuant à obtenir la ratification des résolutions ou conventions adoptées par celles-ci et en préparant le programme des conférences à venir. L'Union panaméricaine est l'organe d'exécution et d'administration de l'Union des Républiques américaines.

La direction de l'Union panaméricaine appartient au conseil directeur, constitué par les représentants diplomatiques accrédités à Washington par les États américains et par le secrétaire d'État des États-Unis, à qui les Républiques américaines ont conféré la présidence de ce conseil. Le conseil se réunit tous les mois en séance ordinaire ; il est convoqué en séance extraordinaire par le président agissant de sa propre initiative ou sur la demande de deux membres du conseil.

L'Union panaméricaine est aidée, dans sa tâche, par des commissions panaméricaines instituées dans chacun des États américains. Dans chaque État, la commission panaméricaine dépend du ministère des Relations extérieures ; elle est composée, autant que possible, d'anciens délégués à quelqu'une des conférences internationales américaines ; elle est chargée de solliciter l'approbation des résolutions adoptées par ces conférences, de fournir à l'Union panaméricaine tous les renseignements dont celle-ci peut avoir besoin pour la préparation de ses travaux, de présenter, de sa

(1) *La Conferencia panamericana de Buenos-Ayres*, p. 356 et suiv.

propre initiative, les projets qu'elle jugerait utiles aux fins de l'Union et d'exercer les fonctions que son gouvernement lui confierait aux mêmes fins.

## III

L'Union des Républiques américaines proposée par la première conférence panaméricaine de Washington semblait n'avoir d'autre but que de développer les relations commerciales entre les États d'Amérique; son bureau établi à Washington n'était qu'un bureau d'informations commerciales. Mais l'Union devait promptement déborder le cadre restreint qui lui avait d'abord été tracé; elle devait ouvertement étendre son activité dans tout le domaine des relations internationales d'ordre économique et juridique et exercer une action plus indirecte ou plus voilée dans le domaine politique. Elle devait multiplier ses organes officiels et préparer, fortifier et prolonger l'action de ceux-ci, grâce à des institutions privées, animées du même esprit et concourant au même but. Elle trouvait, dans la composition du conseil directeur du bureau, maintenant désigné sous le nom d'Union panaméricaine, l'occasion d'intervenir, sous la forme la plus discrète et la plus heureuse, pour prévenir ou résoudre les conflits d'ordre politique aussi bien que d'ordre économique; elle a mis l'occasion à profit. Elle devait, pour se développer et agrandir son rôle, éliminer ou tout au moins réduire les éléments d'opposition fondés sur la défiance à l'égard des États-Unis. Non seulement les États-Unis sont demeurés fidèles, dans les conférences ultérieures, à la ligne de conduite qu'ils avaient adoptée dans la conférence de Washington de 1889-1890, mais ils ont accentué leur attitude de respect pour la complète indépendance des États américains qui observent les devoirs de la souveraineté, de modération dans le contrôle des autres États; ils ont répudié nettement toute politique de conquête; ils ont, par là, affermi l'Union, en en affirmant l'esprit et en en accroissant le prix pour la sauvegarde de la paix dans la justice.

L'Union internationale des Républiques américaines n'avait, au début, qu'un organe permanent des plus modestes, le bureau com-

mercial de Washington, et un organe éventuel et intermittent, les conférences panaméricaines. Plus de dix années se sont écoulées entre la première et la seconde de ces conférences; l'intervalle n'a plus été que de quatre années entre la seconde et la troisième ainsi qu'entre la troisième et la quatrième; la cinquième devait se réunir à Santiago en 1914, c'est-à-dire quatre ans après la conférence de Buenos-Ayres, quand éclata la guerre européenne qui la fit ajourner. Le bureau commercial du début a vu ses attributions s'élargir en même temps que changer son nom. L'avantage de la division et de la spécialisation du travail a conduit à organiser, à côté de l'Union panaméricaine et des conférences panaméricaines, des commissions à compétence limitée. Une convention, signée le 23 août 1906, à la conférence de Rio-de-Janeiro, a institué une commission internationale de jurisconsultes. « Cette commission, composée d'un représentant par État signataire, s'est réunie pour la première fois à Rio-de-Janeiro, en 1912; elle a décidé de poursuivre ses travaux, en se divisant en six comités, dont quatre ont pour mission de préparer un projet de code de droit international public et les deux autres doivent faire de même pour le droit international privé... Le trouble profond jeté dans la vie économique du nouveau monde par la guerre européenne a provoqué la réunion de deux congrès financiers panaméricains, l'un à Washington en 1915 et l'autre à Buenos-Ayres en 1916. Une Haute Commission internationale a été instituée par le premier de ces congrès pour étudier les questions de finances et de commerce. Elle se divise en sections nationales, comprenant chacune neuf membres au plus désignés par les ministres des finances respectifs (1). »

Parmi les institutions non officielles, mais jouissant de la faveur des gouvernements à raison du rôle qu'elles doivent jouer dans le développement du panaméricanisme, l'Institut américain de droit international revêt une importance toute particulière. Il n'a pas seulement pour mission de frayer, en quelque sorte, la route à la commission internationale des jurisconsultes par l'étude des questions de droit international et la précision des principes et des règles encore vagues et mal définis; son objet est plus vaste. « Il est, aux termes d'une note qui porte la date de la fondation de

(1) Orzabal de La Quintana, « le Panaméricanisme et son évolution récente », *Revue des sciences politiques*, 15 août 1917, p. 61.

l'Institut (12 octobre 1912) et la signature des membres du bureau (1), de réaliser une aspiration qui a toujours dominé la vie politique des États du nouveau monde : trouver le moyen d'assurer la paix et de resserrer les liens de solidarité que la nature et l'histoire ont créés entre ces États. » Or, ajoute la note, « tout le monde reconnaît qu'un des plus sûrs moyens d'assurer la paix est d'instruire et fortifier l'opinion publique dans le sentiment de la justice, ainsi que de soumettre à une réglementation juridique les rapports internationaux existants... l'Institut s'attachera » donc « d'une façon primordiale à former et orienter l'opinion publique des États d'Amérique en devenant, autant que possible, l'organe de la conscience juridique de leur continent ». En effet, « sans une opinion publique qui conçoit l'importance des règles de droit et de leur observation, il ne peut y avoir de véritable droit international. Celui-ci trouvera en elle, plus que dans la force, son véritable soutien, car elle exige que le droit établi soit partout appliqué. Le règlement du nouvel Institut prévoit, à cette fin, la fondation de sociétés nationales qui seront composées d'un nombre illimité de membres » (2). Ce sera particulièrement le rôle de ces sociétés nationales de droit international de vulgariser les principes de droit international, de les porter « à la connaissance des citoyens intelligents et éclairés de chacune des Républiques américaines », de seconder et de multiplier l'action de l'Institut américain de droit international. Cette action est définie avec une grande ampleur dans les statuts de cet Institut (3). Aux termes de ces statuts, en effet, l'Institut américain de droit international ne se propose pas seulement « de préciser les principes généraux du droit international existants ou d'en formuler de nouveaux, en conformité de la solidarité qui unit les membres de la société des nations civilisées, en vue d'affermir ces liens et notamment les liens entre les peuples américains », d'étudier les questions de droit international, d'élaborer des projets de codification sur les questions qui s'y prêtent, mais encore « de contribuer au triomphe des principes de justice et d'humanité qui doivent régir les relations

(1) MM. Elihu Root, président d'honneur; James Brown Scott, président; Alejandro Alvarez, secrétaire général, et Luis Anderson, trésorier.

(2) *Institut américain de droit international : historique, notes, opinions*, p. 25-30.

(3) V. article II.

des peuples, considérés comme nations, par un enseignement développé du droit international, notamment dans les universités américaines, des conférences et des discours ainsi que des publications et tous autres moyens... de contribuer, dans les limites de sa compétence et des moyens à sa disposition, soit au maintien de la paix internationale, soit à l'observation des lois de la guerre et à l'adoucissement de ses maux; de faire progresser le sentiment de fraternité entre les Républiques du continent américain, de manière à fortifier l'amitié et la confiance réciproque entre les citoyens des pays du nouveau monde » (1).

Les congrès scientifiques panaméricains doivent également exercer une action favorable au développement du panaméricanisme, en resserrant les liens d'ordre intellectuel entre les États américains. Le second de ces congrès, qui a tenu ses séances à Washington, du 27 décembre 1915 au 8 janvier 1916, a proposé la création d'une « Union intellectuelle panaméricaine » afin de mieux atteindre ce but. « Cette Union grouperait dans une vaste fédération toutes les sociétés et institutions scientifiques du continent; elle prendrait à sa charge l'organisation et la convocation de congrès scientifiques tous les cinq ans, et chercherait à cultiver des sentiments de coopération intellectuelle et d'amitié parmi les citoyens des différents pays, à augmenter chez eux la connaissance et la compréhension des diverses nations américaines (2). »

Bien que l'Union panaméricaine n'ait été instituée officiellement qu'en vue de développer les rapports et les accords dans l'ordre économique, dans l'ordre juridique et dans l'ordre intellectuel, son conseil directeur a été amené, en quelque sorte, par la nature et par la force des choses, à jouer un rôle politique et ce rôle, pour être effacé, discret et purement officieux, n'a pas moins une importance considérable. Le conseil directeur de l'Union panaméricaine se réunit au moins une fois par mois. Les représentants diplomatiques de tous les États américains, assemblés pour déli-

(1) V. sur l'Institut américain de droit international, Charles Dupuis, « la Déclaration des droits et devoirs des nations de l'Institut américain de droit international », *Revue des sciences politiques*, 15 avril 1917, p. 223 et suiv., *Institut américain de droit international : historique, notes, opinions*, et Institut américain de droit international, sa *Déclaration des droits et devoirs des nations*, Washington, 1916.

(2) Orzabal de La Quintana, « le Panaméricanisme et son évolution récente », *Revue des sciences politiques*, 15 août 1917, p. 61-62.

bérer sur les questions intéressant l'Union des Républiques américaines, ne pouvaient guère manquer d'échanger des vues sur les questions politiques et particulièrement sur les conflits qui menaceraient d'altérer l'union. Ainsi s'est formé, sans préméditation et sans caractère officiel, un « concert américain » susceptible de jouer un rôle de conciliation et de modération analogue à celui que devait jouer et qu'a parfois joué effectivement le concert européen. Mais ce concert américain a toutes chances de mieux s'acquitter de ce rôle que le concert européen, sur lequel il a de réelles supériorités. Le concert européen était exclusif; il ne comprenait que les grandes Puissances; il ne se faisait aucun scrupule d'empiéter sur la souveraineté des États secondaires pour imposer à ceux-ci « les convenances de l'Europe », c'est-à-dire les convenances des forts; il s'arrogeait une suprématie, qui était une usurpation, à l'encontre des faibles. En outre, son action était lente et tardive; elle supposait, en effet, des délibérations qui ne pouvaient commencer qu'après des négociations plus ou moins longues et un accord sur la question préalable de la convenance et de l'utilité des délibérations communes. Le « concert américain » comprend tous les États d'Amérique puisque tous sont également représentés dans le conseil directeur de l'Union panaméricaine; il n'a pas la prétention d'imposer des solutions, mais de prévenir ou de résoudre des conflits, de maintenir l'union en maintenant la bonne harmonie entre États américains. Enfin ce « concert américain » est permanent; il n'est pas besoin de longues négociations pour le former; chaque mois, la séance ordinaire du conseil directeur de l'Union panaméricaine offre l'occasion de délibérer; en cas d'urgence, l'initiative du président ou la demande de deux de ses membres suffisent à provoquer une séance extraordinaire. Ainsi, les questions susceptibles de troubler les relations entre États américains peuvent être examinées dès leur origine; elles peuvent l'être sans bruit et sans éclat, puisque les délibérations du conseil directeur de l'Union panaméricaine sur les questions politiques ne peuvent être que purement officieuses et cette discrétion dans les premiers échanges de vues peut singulièrement faciliter le succès de solutions ou de démarches qui risqueront d'autant moins de froisser les susceptibilités des nations intéressées qu'elles n'auront guère chance de devenir publiques sans l'assentiment des gouvernements en cause.

Il semble que l'action du conseil directeur de l'Union panaméricaine n'a pas été étrangère à la préparation des mesures qui ont aplani, à deux reprises, des conflits entre le Mexique et les États-Unis. Si un « concert américain » restreint s'est ouvertement occupé du règlement des difficultés mexicaines, il ne paraît guère douteux que ce concert officiel avait été préparé par le concert officieux de l'Union panaméricaine. En avril 1914, les États-Unis étaient en dissentiment grave avec le Mexique; saisis d'une offre de médiation conjointe de la République Argentine, du Brésil et du Chili, ils ne se bornèrent pas à l'accepter, mais invitèrent les trois États à délibérer avec eux sur les moyens de porter remède à la situation résultant des troubles et de l'anarchie au Mexique. Les délibérations eurent lieu à Niagara Falls, du 20 mai au 24 juin 1914. L'année suivante, en 1915, les États-Unis invitèrent la Bolivie, l'Uruguay et le Guatémala à se joindre aux quatre Puissances des conférences de Niagara Falls pour délibérer sur la reconnaissance collective du gouvernement du président Carranza au Mexique (1).

Le gouvernement des États-Unis avait ainsi manifesté, dans la question mexicaine, l'intention de ne pas imposer son hégémonie mais d'associer d'autres États américains — et des États de puissance très inégale — au règlement des conflits et des questions politiques que pouvaient soulever les difficultés issues de désordres dans un État d'Amérique. Cette attitude, propre à accroître la confiance de tous dans la valeur du panaméricanisme, ne faisait que confirmer, en le traduisant en actes, l'esprit de loyale coopération, de justice et de respect mutuel que les hommes d'État américains avaient, à diverses reprises, affirmé, dans les termes les plus nets, être celui dont le gouvernement des États-Unis entendait ne point se départir dans ses rapports avec les autres États.

« Nous ne souhaitons pas de victoires, si ce n'est celles de la paix, disait, le 31 juillet 1906, M. Elihu Root, alors secrétaire d'État des États-Unis, en présence des délégués officiels des Républiques américaines accrédités à la troisième conférence panaméricaine à Rio-de-Janeiro, pas de territoires excepté le nôtre, pas de

(1) Orzabal de La Quintana, « le Panaméricanisme et son évolution récente », *Revue des sciences politiques*, 15 août 1917, p. 65-66.

souveraineté excepté celle qu'on exerce sur soi-même. Nous tenons que l'indépendance et les droits égaux des membres les plus petits et les plus faibles de la famille des nations ont droit à autant de respect que ceux du plus grand empire, et nous tenons que l'observation de ce respect est la garantie principale du faible contre l'oppression du fort. Nous ne réclamons ni ne désirons ni droit, ni privilège, ni pouvoir, que nous ne concédions librement à toutes les Républiques américaines. Nous souhaitons accroître notre prospérité, étendre notre commerce, croître en richesse, en sagesse et en vitalité ; mais notre conception de la véritable manière d'accomplir ces fins n'est pas d'abattre les autres et de profiter de leurs ruines, mais de nous aider tous amicalement en vue d'une prospérité commune et d'une commune croissance, de sorte que nous devenions plus grands et plus forts tous ensemble (1). »

« Un des buts principaux de la nouvelle administration, portait une note du 12 mars 1913, adressée aux représentants diplomatiques des États-Unis accrédités auprès des Puissances américaines au début de la présidence de M. Wilson, consistera à cultiver l'amitié et à mériter la confiance de nos Républiques sœurs de l'Amérique centrale et du sud, à favoriser de toute manière correcte et honorable les intérêts qui sont communs aux peuples des deux continents... Les États-Unis ne convoitent quoi que ce soit dans l'Amérique centrale et du sud. Ils n'y cherchent que ce qui est dans l'intérêt permanent de tous les peuples américains : la sécurité des gouvernements créés pour le peuple et non pour tel ou tel groupe ou intérêt spécial, et le développement de relations personnelles et commerciales entre les deux continents, qui soient pour le plus grand profit et avantage de chacun sans porter atteinte aux droits et à la liberté de l'un ou l'autre (2). »

Le 27 octobre 1913, le président Wilson exprimait les mêmes idées sous une forme un peu différente, dans un discours célèbre, prononcé à Mobile : « Je veux, disait-il, profiter de cette occasion pour dire que les États-Unis ne chercheront jamais plus à agrandir leur territoire au moyen de la conquête. Le véritable rapport de parenté des États-Unis avec le reste de l'Amérique est celui d'une

(1) Orzabal de La Quintana, « le Panaméricanisme et son évolution récente », *Revue des sciences politiques*, 15 août 1917, p. 64.
(2) *Ibid.*, p. 65.

famille de l'humanité consacrée au développement de la vraie liberté constitutionnelle. Le nom d'Amérique sonne partout aux oreilles des hommes comme synonyme d'opportunité individuelle, parce qu'il est synonyme de liberté. — En insistant sur les points qui doivent nous unir en sympathie et en communauté d'intérêt avec l'Amérique latine, nous ne faisons qu'insister sur les caractéristiques de notre propre vie politique et nous serions indignes de nos traditions, si nous ne démontrions pas que nous sommes les véritables amis de ces peuples (1). »

Dans son message de décembre 1915, le président Wilson définit le panaméricanisme tel qu'il l'entend :

« Les États de l'Amérique, écrit-il, ne sont pas des rivaux hostiles; ils sont des amis associés. Leur sens croissant de la communauté d'intérêts, tant au point de vue politique qu'au point de vue économique, est à même de leur donner une signification nouvelle comme facteurs de la vie internationale et dans l'histoire politique du monde. Dans un sens très vrai et très profond, ils constituent une unité dans les affaires mondiales. Ils sont des compagnons spirituels, parce qu'ils pensent ensemble et sont animés par des idéals communs. Séparés, ils seraient sujets aux courants confus de la politique dans un monde de rivalités hostiles; unis en esprit et en desseins, ils n'ont devant eux qu'une destinée paisible. — Voilà le panaméricanisme. Il n'a rien en lui qui ressemble à l'esprit de l'impérialisme. Il est l'incarnation effective de l'esprit du droit, de l'indépendance, de la liberté et du service mutuel (2). »

Peu après, le 27 décembre 1915, à l'ouverture du deuxième congrès scientifique panaméricain, M. Lansing, secrétaire d'État des États-Unis, souligne et précise « la portée et la signification exacte du panaméricanisme » :

« A mesure, dit-il, que les nations américaines sont devenues pleinement conscientes de leurs responsabilités et de leurs privilèges en tant qu'États souverains et indépendants, elles ont vu se développer le sentiment qu'elles constituent un groupe séparé des autres nations du monde, un groupe uni par des idéals et des aspi-

(1) Orzabal de La Quintana, « le Panaméricanisme et son évolution récente », *Revue des sciences politiques*, 15 août 1915, p. 65.
(2) *Ibid.*, p. 67.

rations communs. Je crois, d'une manière certaine, que ce sentiment est général à travers les deux Amériques et que, d'année en année, il a augmenté jusqu'à devenir une puissante influence dans nos rapports politiques et commerciaux. C'est là le même sentiment qui, fondé sur la sympathie et l'intérêt réciproque, existe parmi les membres d'une famille. C'est le lien qui attire, les unes vers les autres, les vingt et une Républiques et qui fait d'elles la famille américaine des nations.

« Ce sentiment, vague à l'origine, est devenu de nos jours une force définie et certaine. Nous l'appelons esprit panaméricain », et c'est de lui que découle la politique internationale qui est le panaméricanisme. Cette politique, notre gouvernement l'a adoptée sans hésiter, et il fera tout en son pouvoir pour l'encourager et la développer.

« Je parle uniquement au nom du gouvernement des États-Unis, mais je suis sûr d'exprimer des sentiments qui trouveront un écho dans chaque République ici représentée, lorsque je déclare que la puissance de cette nation ne s'exercera jamais dans un esprit de convoitise, pour arracher à un État voisin son territoire ou ses possessions. N'importe quand et n'importe où, lorsque cela sera en notre pouvoir, nous tendrons une main amicale à ceux qui ont besoin d'aide. Si la souveraineté d'une République sœur est menacée par un danger venant d'outre-mer, la puissance des États-Unis et, je l'espère et je le crois, la puissance unie de toutes les Républiques américaines constituera un rempart pour protéger l'indépendance et l'intégrité de leur voisin contre une agreseion injuste.

« Le panaméricanisme a été rendu possible par notre isolement géographique, par nos institutions politiques semblables et par notre commune conception des droits de l'homme. Depuis le commencement de la guerre européenne, d'autres facteurs sont venus fortifier ce lien et donner une impulsion nouvelle au mouvement. Jamais auparavant nos peuples n'avaient saisi d'une manière si complète la signification des mots « paix » et « fraternité ». Jamais le besoin et l'avantage de la coopération internationale dans tous les champs de l'activité humaine n'ont apparu avec l'évidence avec laquelle ils apparaissent aujourd'hui. Le panaméricanisme est la forme la plus avancée et la plus pratique de l'idée de l'internatio-

nalisme. L'Amérique est devenue la gardienne de cette idée, qui finira par gouverner le monde (1). »

Et, quelques jours plus tard, le président Wilson, devant les représentants officiels de tous les États américains, exprimait le désir et l'espoir de dissiper tout doute sur l'usage que les États-Unis pourraient faire de leur puissance et d'assurer, en quelque sorte, le triomphe du panaméricanisme au moyen d'une convention générale par laquelle les Républiques américaines se garantiraient réciproquement leur indépendance et leur intégrité territoriale :

« La doctrine de Monroë, disait-il, fut proclamée par les États-Unis de leur propre autorité. Elle a toujours été maintenue et le sera toujours, sous leur propre responsabilité. Mais la doctrine de Monroë demandait simplement que les gouvernements européens ne vinssent pas étendre leur système politique et leur domination, de ce côté-ci de l'Atlantique. Elle ne révéla pas quel usage les États-Unis avaient l'intention de faire de leur puissance. C'était une main levée en signe d'avertissement, mais elle ne contenait nulle promesse au sujet de ce que notre nation allait faire au moyen du protectorat partiel et implicite qu'elle s'arrogeait en apparence sur ce côté de l'océan. Et vous ne pouvez pas me contredire lorsque j'affirme que ce sont les craintes et les soupçons à cet égard qui ont empêché jusqu'ici l'existence d'une confiance et d'une intimité plus grandes entre les Amériques. Les États du nouveau monde n'ont pas été sûrs de ce que les États-Unis feraient de leur puissance. Ce doute doit être banni. J'espère et je crois que cela peut se faire. Cela se fera, si les États d'Amérique s'unissent dans la garantie réciproque de leur indépendance politique absolue et de leur intégrité territoriale (2). »

(1) Orzabal de La Quintana, « le Panaméricanisme et son évolution récente », *Revue des sciences politiques*, 15 août 1917, p. 67-68.
(2) *Ibid.*, p. 68.

## IV

« Le panaméricanisme est la forme la plus avancée et la plus pratique de l'idée de l'internationalisme. » Ce jugement de M. Lansing est juste, si l'on entend par internationalisme un ensemble de principes et d'institutions ayant pour objet et pour effet de corriger, au moins dans une certaine mesure, l'anarchie des souverainetés et les abus de l'égoïsme politique, de concilier le souci de l'intérêt commun avec le soin des intérêts particuliers des États, de sauvegarder la paix dans la justice et l'indépendance de tous, dans le respect mutuel des droits de chacun. Le panaméricanisme est, en effet, la combinaison la plus ingénieuse d'idées justes et hautes, d'organes multiples et souples, qui ait été tentée, pour substituer, à la politique internationale de défiance, de jalousie, de rivalité, d'ambition et de conquête qui a amené tant de désastres et de ruines en Europe, une politique de coopération intelligente entre États disposés à ne pas chercher leur avantage dans les malheurs d'autrui, mais à le poursuivre dans le développement de la prospérité de tous.

Le panaméricanisme respecte la souveraineté, l'indépendance et l'égalité des États; mais il n'entend respecter la souveraineté que si elle est respectable, c'est-à-dire si elle respecte elle-même ses devoirs; il ne s'incline devant l'indépendance qu'autant que cette indépendance revendique la liberté sans attenter à celle des autres; il soutient l'égalité sans faire acception de force ou de faiblesse, mais sans tolérer que l'égalité devienne prétexte à usurper. « Le panaméricanisme, disait le 28 juin 1916, au moment le plus critique du conflit entre le Mexique et les États-Unis, M. Naon, ambassadeur de la République Argentine à Washington, est un principe d'importance vitale pour toutes les nations du continent, grandes ou petites, puissantes ou faibles, et il rend inconcevable une guerre entre deux États du nouveau monde. Je suis certain que la crise présente sera résolue pacifiquement, mettant ainsi en évidence que, quels que soient les différends qui puissent surgir

entre deux gouvernements américains, le principe continental d'union et de concorde est suprême et incompatible avec l'emploi de la violence comme moyen de régler en Amérique les conflits internationaux (1). » De fait, la première conférence panaméricaine de Washington avait proposé de conclure un traité général d'arbitrage, d'éliminer du droit public américain, pendant la durée de ce traité, le droit de conquête, et d'annuler les cessions de territoires faites sous la menace d'une guerre ou la pression de la force armée. Le président Wilson propose aux États d'Amérique de se garantir réciproquement leur indépendance et l'intégrité de leurs territoires respectifs. Le panaméricanisme rejette donc la notion fausse, mais si généralement répandue, de la souveraineté illimitée, puisant, dans sa puissance affranchie de tout contrôle, le droit de recourir à la force pour accroître cette puissance, à son gré, au détriment des plus faibles. Sans avoir jusqu'à présent défini, dans aucune convention, les limites de la souveraineté et du droit de guerre, il implique nettement que la souveraineté, dans les rapports entre États, comme la liberté, dans les rapports entre particuliers, est bornée par l'obligation de respecter les droits d'autrui et l'intérêt général, que le droit de recourir à la force n'existe pas en dehors des cas où l'emploi de la force est nécessaire pour assurer le respect du droit. Le panaméricanisme ne se contente pas de ces deux principes d'allure négative. Le principe d'union du continent américain implique, à la charge de tous les États de ce continent, une obligation de coopération et d'aide mutuelle dont les conditions et la mesure doivent être librement discutées dans le respect de leur indépendance réciproque. Et ce principe d'allure positive, comme les deux principes d'allure négative, est la conséquence naturelle de cette vérité que les États, ne vivant pas et ne pouvant pas vivre dans l'isolement, forment nécessairement une société et que, dans une société d'États comme dans une société d'individus, si chacun a le droit de garder sa liberté et son indépendance en tout ce qui n'affecte pas les droits et intérêts de la société, chacun a, envers chacun et envers tous, des obligations dont la nature et l'étendue sont déterminées par la nature, le but et les droits de la société.

(1) Orzabal de La Quintana, « le Panaméricanisme et son évolution récente », *Revue des sciences politiques*, 15 août 1915, p. 66.

Le panaméricanisme a des institutions pour faire valoir ses principes et ces institutions sont d'une souplesse ingénieuse et d'une variété judicieuse. Elles sont souples parce qu'elles entendent respecter la souveraineté, l'indépendance et l'égalité de tous les États américains. Ce ne sont point des organes de contrainte; ce ne peuvent être que des organes de persuasion; et c'est pour mieux faire pénétrer la persuasion et mieux remédier par là à l'élément de faiblesse qu'entraîne l'absence de pouvoir coercitif que les institutions ont été multipliées et qu'à côté des institutions officielles, des institutions privées ont été officiellement encouragées et appelées à l'aide.

Les promoteurs et les partisans du panaméricanisme ont très bien compris que les principes de modération, d'union et de coopération entre États souverains et indépendants devaient, avant tout, pour se traduire en réalités bienfaisantes, être soutenus et vivifiés par un esprit public avisé et bien orienté. Là où l'esprit d'union est unanime, la force et la contrainte sont inutiles, car force et contrainte n'ont d'emploi que contre ce qui résiste. Là où, sans être unanime, l'esprit d'union l'emporte de beaucoup sur l'esprit de particularisme exclusif ou agressif, force et contrainte ont encore, d'habitude, peu d'emploi, car la disproportion des partis contraires décourage le plus faible de résister au plus nombreux ou d'entreprendre contre lui. Si donc l'esprit panaméricain domine nettement dans les divers États d'Amérique, s'il y inspire l'opinion et par elle les gouvernements, le panaméricanisme n'aura pas besoin, pour diriger la politique internationale des États américains, d'avoir à son service des organes de police et de contrainte. Si les institutions panaméricaines, officielles et privées, dont les ramifications dans les divers États doivent aider l'œuvre de persuasion constante, réussissent à entretenir et à développer l'esprit panaméricain, le panaméricanisme n'aura pas à souffrir d'avoir pleinement respecté la souveraineté et l'indépendance des États américains, en s'abstenant de leur demander les sacrifices requis dans les anciennes confédérations d'États; il n'aura même pas à souffrir de n'avoir pas établi, entre eux, le lien fragile d'un traité général d'arbitrage obligatoire. « Les conférences panaméricaines, observe très justement un partisan convaincu du panaméricanisme, ont obtenu un résultat qui, à lui seul, vaut tous les traités d'arbi-

trage du monde; elles ont maintenu, dans sa pleine force, le principe de l'union d'un hémisphère tout entier; elles ont empêché la formation de groupes rivaux. Les hommes d'État du nouveau monde ont compris qu'une société de nations stable et bien organisée ne peut résulter que d'un long et patient effort éducateur. Ils ont donc attribué plus d'importance au développement de la conscience panaméricaine qu'à la signature de conventions grandioses et solennelles... » C'est grâce au panaméricanisme « que l'Amérique forme de nos jours une grande famille de nations sœurs vivant en paix et honorant la justice, au lieu d'un assemblage chaotique d'États rivaux, divisés en deux camps hostiles et cherchant la garantie de leur sécurité dans l'équilibre tout matériel des forces respectives. Les amateurs d'utopie peuvent difficilement concevoir une véritable société de nations sans l'existence d'une juridiction internationale à compétence illimitée et d'une belle charte aux innombrables articles. Les Américains savent que tout cela est pour ainsi dire inutile là où n'existe pas le véritable esprit pacifique et la volonté de justice et que, là où ceux-ci existent, les traités de confédération et paix perpétuelle deviennent à peu près superflus » (1).

## V

Le gouvernement des États-Unis, après avoir répudié l'impérialisme conquérant et dominateur, ne s'est pas borné à la noble ambition de développer l'esprit de paix, de justice et de respect mutuel dans les rapports entre États américains; il s'est efforcé d'élargir le cercle de son influence pacifique. Il eût considéré, sans doute, comme un simple acte d'égoïsme élargi, le fait de s'en tenir à l'effort de sauvegarder la paix et la justice en Amérique; il a résolu d'étendre l'effort au monde entier. Il l'a tenté en usant de procédés divers; il s'est inspiré de l'œuvre des Conférences de la Haye pour donner de nouvelles formules d'engagements et de nouvelles procédures à l'effet de régler pacifiquement

(1) Orzabal de La Quintana, « le Panaméricanisme et son évolution récente », *Revue des sciences politiques*, 15 août 1917, p. 59.

les conflits; il a proposé de transformer, par une interprétation et une extension nouvelles, la doctrine de Monroë en une doctrine mondiale, et d'appliquer à tous les États de l'univers les garanties qu'il avait d'abord présentées comme les conséquences logiques du panaméricanisme au profit des États américains.

Le 3 août 1911, M. Knox, secrétaire d'État, sous l'inspiration du président Taft, avait signé, avec les représentants de la France et de l'Angleterre, deux traités ayant pour objet d'assurer le règlement pacifique de tous les différends qu'il serait impossible de résoudre par la voie diplomatique. Le principe dont s'inspiraient ces traités était le même que celui dont s'était inspirée la convention Porter du 18 octobre 1907, concernant la limitation de l'emploi de la force pour le recouvrement des dettes contractuelles : pas de guerre sans examen préalable du litige. Les traités Knox n'opposaient pas, en effet, dans tous les cas, un obstacle théoriquement absolu à la guerre, mais leurs promoteurs comptaient sur la « soupape de sûreté » de l'examen préalable pour empêcher, en fait, les explosions belliqueuses. Les traités Knox stipulaient le recours obligatoire à l'arbitrage pour le règlement des « questions internationales intéressant les Hautes Parties contractantes et provenant d'une réclamation de droit formée par l'une contre l'autre en vertu d'un traité ou d'une autre cause et qui sont de nature à comporter un règlement judiciaire du fait qu'ils peuvent être résolus par application des principes du droit ou de l'équité » (1); ils stipulaient donc l'obligation de l'arbitrage pour le règlement de tous les litiges d'ordre juridique, sans exceptions ni réserves. Mais là n'était pas leur originalité propre. L'innovation consistait dans l'obligation de constituer, en cas de litige, une haute commission mixte d'enquête, ayant pour mission d'examiner le différend et de faire un rapport sur les points de fait et de droit. Cette haute commission devait être constituée, sur requête de l'une ou de l'autre partie, pour l'examen de tout différend susceptible ou non d'être soumis à l'arbitrage obligatoire.

Les traités Knox se heurtèrent, en mars 1912, à l'opposition du Sénat américain, qui mit obstacle à leur ratification. Mais, dès l'année suivante, lorsque le parti démocrate eût remplacé au pou-

(1) V. le texte du traité franco-américain du 3 août 1911, *Revue général du droit international public*, 1911, p. 654 (note 1).

voir le parti républicain, le nouveau secrétaire d'État, M. William Jennings Bryan, reprit, avec quelques modifications, la tâche que M. Knox n'avait pu accomplir entièrement. Le 23 avril 1913, il proposa « devant la commission des relations extérieures du Sénat américain, que les États-Unis signassent avec chaque État, comme complément des conventions arbitrales dont les clauses exceptent de l'arbitrage les questions affectant l'indépendance ou l'honneur national, un accord aux termes duquel serait établie une commission d'enquête qui, les relations diplomatiques entre les deux pays une fois rompues, serait autorisée à faire, de sa propre initiative, une enquête sur la question litigieuse entre les Parties contractantes et à présenter à ce sujet un rapport dans le délai d'une année, les hostilités ne devant pas s'ouvrir avant le dépôt de ce rapport (1). » Le lendemain, le président Wilson « soumit aux membres du Corps diplomatique à Washington, pour qu'ils en avertissent leur gouvernement, la proposition de M. Bryan, qui avait été résumée dans la formule suivante : « Les Parties contractantes conviennent que toutes les questions, de quelque nature que ce soit, qui s'élèveraient entre elles, soient soumises, quand les moyens diplomatiques auront échoué, à une enquête faite par une commission internationale dont la composition sera fixée par un accord entre les Parties. Celles-ci conviendront de ne pas déclarer la guerre ou commencer les hostilités jusqu'à ce que l'enquête soit terminée. Cette enquête sera conduite, sur l'initiative de la commission, sans qu'il y ait de requête formelle de l'une ou de l'autre des Parties. » Un mémoire détaillé fut, en outre, peu après, envoyé par le gouvernement des États-Unis à toutes les Puissances (2). Trente-six États se déclarèrent successivement disposés, en principe, à accepter la proposition de M. Bryan, et le gouvernement des États-Unis signa, en conséquence, trente traités dont quinze étaient ratifiés à la fin du mois de mars 1915 (3).

(1) « Chronique des faits internationaux », *Revue générale de droit international public*, 1915, p. 468.

(2) *Ibid.*, p. 468.

(3) Ces trente-six États furent, par ordre de date : l'Italie, la Grande-Bretagne, la France, le Brésil, la Suède, la Norvège, la Russie, le Pérou, l'Autriche-Hongrie, les Pays-Bas, la Bolivie, l'Allemagne, la République argentine, la Chine, la République dominicaine, le Guatémala, Haïti, l'Espagne, le Portugal, la Belgique, le Danemark, le Chili, Cuba, Costa-Rica, le Salvador, la Suisse,

Ces traités ne sont pas identiques, mais si leurs formules varient sur certains points, ils contiennent tous le principe : pas de guerre sans examen préalable du différend, donc pas d'hostilités durant cet examen; tous stipulent l'institution, par les deux États signataires, d'une commission internationale d'enquête, permanente, appelée à examiner soit tous les différends, soit certaines catégories de différends, soit sur la requête que lui doivent adresser les États en litige, soit de sa propre initiative. Certains attribuent à la commission internationale d'enquête une compétence générale, s'étendant à tous les différends, — tel le traité avec la France du 15 septembre 1914, — d'autres ne lui reconnaissent compétence que pour les différends « pour la solution desquels les traités ou les arrangements antérieurs d'arbitrage ne sauraient être appliqués d'après leurs termes ou ne seraient pas appliqués en fait », c'est-à-dire pour les différends qui ne seraient pas réglés par arbitres — tel le traité avec la Grande-Bretagne (1). Tous les traités réservent aux Puissances signataires, comme les conventions de la Haye pour le règlement pacifique des conflits internationaux, le droit de donner au conflit, après que le rapport de la commission aura été publié, telle solution qu'il leur semblera nécessaire. Cette réserve, destinée à faciliter l'acceptation de l'examen, ne semble pas de nature à compromettre le résultat de cet examen. Si des États en conflit refrènent leurs passions belliqueuses pendant la durée de l'enquête pour laquelle un délai d'une année est accordé à la commission internationale, il y a fort peu de chances que ces passions conservent encore assez de violence pour les pousser à la guerre, après une longue patience favorable aux

le Paraguay, Panama, le Honduras, le Nicaragua, le Japon, la Perse, l'Équateur, le Vénézuéla, l'Uruguay et la Grèce. *Ibid.*, p. 469.

Parmi ces trente-six États, n'ont point signé de conventions : l'Allemagne, l'Autriche-Hongrie, la Belgique, Cuba, Haïti et le Japon. *Ibid.*, p. 470.

Avaient signé et ratifié à la fin de mars : la Bolivie, Costa-Rica, le Danemark, l'Espagne, la France, la Grande-Bretagne, le Guatémala, l'Italie, la Norvège, le Paraguay, le Pérou, le Portugal, la Russie, l'Uruguay et la Suède. *Ibid.*, p. 470-471.

N'avaient pas répondu à la première proposition de principe : la Bulgarie, le Monténégro, la Roumanie, la Serbie, la Turquie, le Luxembourg, le Siam, la Colombie et le Mexique. *Ibid.*, p. 469.

(1) V. *Revue générale de droit international public*, 1915, p. 472. V. *Ibid.*, p. 469 et 471 le texte des traités du 7 août 1913 avec le Salvador et du 18 décembre 1913 avec les Pays-Bas qui représentent les deux variantes principales.

réflexions, au mépris d'avis dont l'autorité morale suffirait à couvrir honorablement toutes les retraites et à appeler les jugements les plus sévères contre l'État qui passerait outre. Il est évident que, si tous les États du monde étaient liés entre eux par un traité Bryan généralisé, et s'ils observaient rigoureusement les dispositions de ce traité, la guerre, sans être théoriquement proscrite de leurs relations, aurait, en fait, grand peine à les troubler.

Le président Wilson, à diverses reprises, a esquissé, dans ses grandes lignes, le plan d'une ligue ou société des nations qui élargirait et transporterait, en quelque sorte, dans les relations de tous les États du monde, les principes que le panaméricanisme s'attache à faire prévaloir dans les rapports entre États américains.

Dans un discours prononcé, le 27 mai 1916, au banquet de clôture annuelle de la « League to enforce peace » à Washington, le président Wilson s'efforça « d'exprimer ce qu'il croyait être la pensée et le dessein du peuple des États-Unis dans la question vitale de la paix... Quand la guerre prendra fin, dit-il, nous serons aussi intéressés que les nations belligérantes à voir la paix prendre un aspect durable, donner la promesse de jours dont l'anxiété et l'incertitude seront bannies, donner quelque assurance que la paix et la guerre seront désormais toujours considérées comme une part de l'intérêt commun de l'humanité. Nous participons, que nous le veuillions ou non, à la vie du monde. Les intérêts de toutes les nations sont aussi les nôtres. Nous sommes les partenaires de toutes. Ce qui affecte l'humanité est inévitablement notre affaire aussi bien que l'affaire des nations d'Europe et d'Asie... Il est évident que cette guerre ne pouvait venir que de la manière dont elle est venue, soudainement, et sortant de conseils secrets, sans avertissement au monde, sans discussion, sans aucune de ces délibérations qui sembleraient naturelles pour aborder un différend aussi extraordinaire. Il est probable que, si l'on avait prévu ce qui devait arriver, quelles alliances se formeraient, quelles forces se rangeraient les unes contre les autres, ceux qui ont entamé la grande querelle auraient été heureux de substituer une conférence à l'emploi de la force. Si nous-mêmes avions eu quelque occasion d'avertir les belligérants de l'attitude que nous aurions le devoir de prendre,

de la politique et des procédés contre lesquels nous nous sentirions obligés d'user de toute notre puissance morale et économique, et, dans certaines circonstances, de toute notre puissance physique également, notre contribution aux délibérations qui auraient pu éviter la guerre aurait été considérée comme méritant d'être pesée et considérée... C'est seulement lorsque les grandes nations du monde seront parvenues à quelque accord sur ce qu'elles tiennent pour fondamental pour leur commun intérêt et sur quelque méthode pratique d'action concertée au cas où une nation ou un groupe de nations chercherait à porter le trouble dans ces choses fondamentales, que nous pourrons sentir que la civilisation est enfin en voie de justifier son existence et de proclamer qu'elle est définitivement établie. Il est clair que les nations doivent, dans l'avenir, être gouvernées par le même code élevé d'honneur que nous l'exigeons des individus... Des affirmations répétées des hommes d'État qui dirigent la plupart des grandes nations maintenant engagées dans la guerre ont manifesté que leur pensée est arrivée à cette conclusion que le principe du droit public doit désormais prendre le pas sur les intérêts individuels des nations particulières et que les nations du monde doivent s'unir ensemble de quelque manière afin d'aviser à ce que le droit prévaille contre toute espèce d'agression égoïste, que désormais il ne doit plus y avoir alliance contre alliance, entente contre entente, mais qu'il doit y avoir commun accord pour un but commun et qu'au cœur de ce but commun doivent se trouver les droits inviolables des peuples et de l'humanité...

« Nous croyons à ces choses fondamentales : premièrement que tout peuple a le droit de choisir la souveraineté sous laquelle il vivra. Comme les autres nations, nous avons sans doute nous-mêmes péché contre ce principe quand nous avons été, pour un court espace de temps, dominés par la passion égoïste, ainsi que nos historiens les plus sincères l'ont reconnu à leur honneur; mais ce principe est devenu de plus en plus notre règle de vie et d'action. Secondement, que les petits États du monde ont le droit de jouir du même respect pour leur souveraineté et pour leur intégrité territoriale que les grandes et puissantes nations attendent et exigent pour elles-mêmes. Et troisièmement que le monde a le droit d'être affranchi de tout trouble de sa paix qui aurait son origine

dans l'agression et le mépris des droits des peuples et des nations (1)... »

Dans un discours au Sénat, du 22 janvier 1917, le président Wilson indiquait, de nouveau, ses vues sur le rétablissement et sur le maintien de la paix :

« Des accords seuls, disait-il, pourraient fort bien ne pas assurer la paix. Il sera absolument nécessaire qu'une force soit créée garantissant la pérennité de la solution intervenue, une force tellement supérieure à celle de toute nation présentement engagée dans la guerre, de toute alliance jusqu'ici formée ou projetée, que pas une nation, pas une combinaison probable de nations ne puisse l'affronter ou lui résister.

« Si la paix à venir doit être durable, il faut qu'elle soit assurée par la force supérieure et organisée de l'humanité...

« L'égalité des nations sur laquelle doit reposer la paix, pour être durable, doit être une égalité des droits ; les garanties échangées ne doivent ni reconnaître, ni consacrer une différence entre grandes et petites nations, entre celles qui sont puissantes et celles qui sont faibles. Le droit doit être fondé sur la force collective et non sur la force individuelle des nations et c'est d'un accord entre celles-ci que dépendra la paix. Il ne saurait y avoir, bien entendu, d'égalité de territoires ou de ressources, ni aucune autre sorte d'égalité qui ne serait pas obtenue par le développement normal, pacifique et légitime des nations elles-mêmes. Mais personne ne demande ou n'attend rien de plus qu'une égalité des droits. Ce qui intéresse l'humanité, c'est la liberté de la vie, non le jeu des équilibres de puissances.

« Et quelque chose de plus profond même que l'égalité des droits des diverses nations organisées est ici en question. Aucune paix ne peut durer, ou ne devrait durer, qui ne reconnaisse et n'accepte le principe que les gouvernements reçoivent tous leurs justes pouvoirs du consentement des peuples gouvernés et qu'il n'existe nulle part aucun droit qui permette de transférer les peuples d'un maître à un autre maître, comme des biens meubles...

« Je propose en somme que les nations adoptent d'un commun accord la doctrine du président Monroë comme doctrine mondiale ;

(1) *Enforced Peace*, « Proceedings of the first annual assemblage of the League to enforce Peace », p. 159-162.

qu'aucune nation ne cherche à imposer sa politique à une nation ou à un peuple quelconque, mais que chaque peuple soit laissé libre de déterminer lui-même sa propre politique et la manière dont il veut se développer, sans être gêné, menacé et effrayé, le petit aussi bien que le grand et le puissant.

« Je propose que toutes les nations dorénavant évitent le lacis embarrassant des alliances qui pourraient les entraîner à des rivalités de pouvoir, les prendre dans un filet d'intrigues et de rivalités égoïstes, et compromettre leurs propres intérêts par des influences venues de l'extérieur. Il n'y a pas de lacis embarrassant d'alliances dans un concert des Puissances. Quand tous s'unissent pour agir dans le même esprit et dans le même dessein, tous agissent dans l'intérêt commun et chacun est libre de vivre sa propre vie sous une protection commune... (1). »

Le président Wilson, en proposant d'adopter la doctrine de Monroë comme doctrine mondiale, souligne que la doctrine de Monroë condamnait l'usurpation des États européens sur des États américains et que transformer cette doctrine en doctrine mondiale c'est généraliser le principe de respect mutuel de l'indépendance des États, en l'affirmant comme étant la base des rapports entre tous les États du monde, sans distinctions entre les grandes Puissances et les autres États.

En proposant d'éviter « le lacis embarrassant des alliances » qui n'ont point de place dans « un concert des Puissances », il propose de généraliser, d'étendre à tous les États du monde les principes d'union et de coopération qui sont à la base du panaméricanisme.

Dans un discours adressé, le 9 juin 1918, à un groupe de journalistes mexicains à Washington, le président Wilson a rappelé la proposition qu'il avait faite « d'une sorte d'accord panaméricain » consistant dans la garantie réciproque de l'indépendance et de l'intégrité territoriale des États d'Amérique et destiné à dissiper le sentiment d'inquiétude « que la protection » promise par la doctrine de Monroë « ne fût établie bien plus dans l'intérêt des États-Unis que dans celui de leurs voisins ». Puis il a ajouté : « C'est précisément ce genre d'accord qui est appelé à devenir la base de la vie future des nations du monde. L'ensemble de la famille des

(1) Président Wilson, *Messages, discours, documents diplomatiques relatifs à la guerre mondiale* (traduction Désiré Roustan), t. I, p. 104-111.

nations devra garantir à chacune qu'aucune autre ne violera son indépendance politique ou son intégrité territoriale. Telle est la base, la seule et unique base concevable de la paix future du monde, et je vous avoue que j'étais impatient de voir les peuples des deux Amériques montrer la voie à suivre au reste du monde pour fonder la paix (1). »

(1) Président Wilson, *Messages, discours, documents diplomatiques relatifs à la guerre mondiale*, t. II, p. 276 et suiv.

« Il y a quelque temps, comme vous le savez probablement tous, disait, le 9 juin 1918, le président Wilson devant un groupe de journalistes mexicains, j'ai proposé une sorte d'accord panaméricain. Je m'étais, en effet, aperçu qu'une des difficultés éprouvées dans nos relations passées avec l'Amérique latine était la suivante : la fameuse doctrine de Monroë a été acceptée par nous sans le consentement du Mexique ni d'aucun État de l'Amérique centrale ou de l'Amérique du Sud. Si je puis m'exprimer en des termes que nous employons bien souvent dans ce pays, nous disions : « Nous allons être votre « grand frère, que vous le vouliez ou non. » Nous ne vous avons jamais demandé s'il vous était agréable que nous devenions votre grand frère. Nous déclarions seulement que nous allions l'être. C'était fort bien tant qu'il s'agissait de vous protéger contre toute attaque venant d'au delà des mers ; mais il faut reconnaître que rien ne vous protégeait contre une attaque venant de nous ; aussi ai-je constaté à différentes reprises qu'un sentiment de malaise existait chez certains représentants des nations américaines du centre ou du sud qui craignaient, sans doute, que la protection que nous nous arrogions ne fût établie bien plus dans notre intérêt que dans celui de nos voisins. C'est pourquoi j'ai dit : « Concluons un arrangement, prenons des engagements, « signons un accord mutuel d'indépendance politique et d'intégrité territoriale. « Décidons que si l'un de nous, les États-Unis compris, viole l'indépendance « politique ou l'intégrité territoriale d'un autre État américain, tous les « autres se dresseront contre l'agresseur. » J'ai fait remarquer à certains, qui semblaient moins enclins que d'autres à accepter cette entente, que c'était en réalité, de la part des États-Unis, se lier par un arrangement qui vous servirait de garantie contre nous. » *Ibid.*, p. 283-284.

La proposition d'une « sorte d'accord panaméricain » à laquelle fait allusion le discours du 9 juin 1918, avait été annoncée par le président Wilson le 6 janvier 1916, dans un discours prononcé devant les représentants de toutes les républiques américaines. V. *supra*, p. 408.

# CHAPITRE XII

## LES PROJETS D'ORGANISATION INTERNATIONALE

### I

La guerre de 1914 a démontré, avec une ampleur qui n'avait, semble-t-il, jamais été atteinte au cours de l'histoire, les périls et les horreurs auxquels l'anarchie des souverainetés expose les nations, les États et particulièrement les États faibles. Bien souvent, dans le passé, les États faibles ont été victimes des guerres qui divisaient les puissants; beaucoup ont payé de leur existence le malheur d'avoir été, de leur gré ou malgré eux, mêlés à la lutte; beaucoup, bien que réussissant à se tenir à l'écart des hostilités, n'ont sauvegardé une neutralité fragile et précaire qu'en subissant les avanies, les souffrances et les pertes dont les accablaient l'insolence ou l'inconscience de belligérants trop animés à se porter des coups pour avoir souci des contre-coups qui frappaient les neutres. Plus les belligérants étaient puissants et nombreux, plus les risques étaient grands pour les États faibles et les États neutres. Mais jamais, sans doute, États faibles et États neutres n'ont été soumis à des épreuves aussi dures et aussi horribles qu'au cours de la guerre de 1914. Belgique, Serbie, Roumanie ont été envahies et dévastées de façon qui a mis en évidence l'impossibilité, pour des États faibles, de n'être pas entièrement submergés, s'ils luttent seuls contre de grandes Puissances, et le péril extrême, pour eux, d'être les victimes les plus éprouvées des luttes où ils se trouvent engagés, même avec l'appui et le soutien de grandes Puissances. L'énormité des effectifs des grandes armées, la puissance de destruction à longue distance des engins employés dans la guerre actuelle mettent les petits États, en quelque sorte, à la merci et discrétion de voisins puissants et sans scrupules. Contre une

attaque en masse, l'État faible est sans défense s'il est isolé et, s'il a de puissants soutiens, l'appui de ceux-ci ne saurait le préserver qu'autant que cet appui serait aussi prompt que décidé; le moindre retard comme la moindre hésitation suffiraient à enlever au secours tout son prix. La portée — si fabuleusement accrue — des canons et le développement de l'aviation, en augmentant la valeur de l'espace pour la défense, ont mis les petits États en très fâcheuse condition vis-à-vis des États qui professent la théorie de la guerre absolue et ne craignent pas de diriger leurs attaques contre les êtres inoffensifs et les choses étrangères à la lutte aussi bien que contre les forces armées et le matériel de guerre. Les États neutres ont vu leurs droits et leurs intérêts outrageusement méconnus par l'extension, faite à leur encontre et détriment, de la théorie de la guerre absolue dans la guerre sous-marine; ils ont souffert, en outre, plus que jamais, à raison du développement qu'avaient atteint avant la guerre les échanges internationaux, du trouble et souvent de l'arrêt qu'une lutte formidable ne pouvait manquer de provoquer dans ces échanges; ils en ont d'autant plus souffert que les belligérants se sont montrés plus ardents que jamais à empêcher leurs adversaires de puiser des ressources en pays neutres et que l'importance des voies de communication, ferrées ou autres, rendait les neutres plus aisément suspects de servir les belligérants.

Aussi les projets d'organisation internationale qui visent à prévenir le retour de catastrophes semblables à celles qu'a déchaînées la guerre de 1914 présentent-ils un intérêt tout particulier pour les États faibles. Les grandes Puissances sont très évidemment intéressées à la suppression ou à la raréfaction des guerres. Elles ont souffert prodigieusement des horreurs d'une guerre où elles ont toutes été engagées, mais, quelles qu'aient été leurs souffrances, elles ont été moins profondément atteintes que les petits États qui y ont été mêlés, de même que les États-Unis, au temps de leur neutralité, ont été moins éprouvés que la plupart des États neutres de second rang. Il était naturel que, dans une crise qui affectait l'univers entier, des esprits élevés cherchassent, de toutes parts, des remèdes au mal qui menaçait de faire sombrer tout droit et toute civilisation. Ce mal — la guerre — étant l'effet de l'anarchie des souverainetés, il était naturel que le remède fût demandé

à l'organisation des souverainetés, à l'organisation internationale. Des remèdes divers ont été proposés; des degrés divers ont été taillés dans les essais d'organisation qui demandent aux souverainetés des renoncements et des sacrifices plus ou moins étendus, mais toujours susceptibles de révolter certaines souverainetés et d'en inquiéter d'autres. Les gouvernements — du moins quelques-uns parmi eux, — soit belligérants, soit neutres, ont senti — comme après la grande crise de la période révolutionnaire et napoléonienne — la nécessité de faire quelque effort pour plier, en quelque manière, les passions nationales et les égoïsmes d'État à quelque discipline dans l'intérêt de la paix et du bien commun. Ils l'ont avoué ou proclamé, sans d'ailleurs s'engager en des formules nettes ou des définitions précises. S'ils se ralliaient, en quelque sorte de toutes parts et des côtés les plus inattendus, à l'idée d'instituer une « Ligue ou Société des Nations », c'est qu'en réalité cette étiquette sonore était assez vague et assez élastique pour couvrir des idées, des institutions et des tendances très différentes et parfois très contraires. Seul peut-être, parmi les hommes d'État qui ont adopté la formule, le président Wilson avait suffisamment tracé les grandes lignes de son plan pour qu'on y pût reconnaître surtout un projet d'extension à tout l'univers des principes et de l'organisation du panaméricanisme; encore n'est-il point certain que le président Wilson n'entendît pas aller au delà de ce qui avait été mis en jeu et éprouvé en Amérique. « Dans toute discussion de la paix qui doit mettre fin à cette guerre, disait-il dans son discours au Sénat du 22 janvier 1917, on peut poser en principe que cette paix doit s'accompagner de l'institution bien définie de quelque force collective, laquelle rendra virtuellement impossible que pareille catastrophe nous accable jamais de nouveau (1). » En quoi consisterait, et comment serait organisée et mise en action cette force collective, le président Wilson ne l'avait pas indiqué, mais il semblait que « l'institution bien définie » d'une force collective dût aller au delà de la « force collective » latente, mal définie et inorganisée qu'a représentée jusqu'ici l'Union des Républiques américaines.

Les périls dont la guerre actuelle a révélé l'aggravation pour les

(1) Président Wilson, *Messages, discours, documents diplomatiques relatifs à la guerre mondiale* (traduction Désiré Roustan), t. I, p. 102.

petits États n'ont pas échappé aux gouvernements de l'Entente qui, de même que le président Wilson (1), ont, à diverses reprises, manifesté l'intention d'assurer, à l'avenir, le respect de l'indépendance de ces États.

« Nous sommes en guerre pour trois raisons, disait, le 18 septembre 1914, à Édimbourg, M. Asquith, alors premier ministre de la Grande-Bretagne : en premier lieu, pour sauvegarder les obligations sacrées qui dérivent des traités et ce que l'on a justement appelé le droit public de l'Europe; en second lieu, pour affirmer et faire respecter l'indépendance des États libres, lorsqu'ils sont relativement petits et faibles, contre les usurpations et violences des nations puissantes; enfin, pour résister, non seulement dans l'intérêt de notre propre empire, mais dans celui de la civilisation en général, à l'arrogante prétention d'une seule Puissance, qui veut imposer sa domination sur le développement et les destinées de l'Europe... (2). »

Les gouvernements alliés, porte la note collective du 31 décembre 1916, en réponse aux « prétendues propositions de paix » des gouvernements ennemis, « affirment une fois de plus qu'il n'y a pas de paix possible tant que ne seront pas assurées la réparation des droits et des libertés violés, la reconnaissance du principe des nationalités et de la libre existence des petits États; tant que n'est pas certain un règlement de nature à supprimer définitivement les causes qui, depuis si longtemps, ont menacé les nations et à donner les seules garanties efficaces pour la sécurité du monde » (3).

Si les gouvernements partisans de la « Société des Nations » n'ont pas fait connaître, nettement pendant la guerre, leurs vues sur l'organisation internationale, des associations politiques ou scientifiques d'Europe et d'Amérique, des publicistes des deux continents ont manifesté leur activité et traduit leur zèle pour la cause de la paix en projets multiples et parfois contradictoires. Parmi ces projets, il en était d'ambitieux qui visaient à éliminer la guerre au moyen d'une organisation, intégrale en quelque sorte, dotant la société des États d'un pouvoir législatif en même

(1) V. *supra*, p. 417 et suiv.
(2) Alejandro Alvarez, *le Droit international de l'avenir*, p. 14.
(3) *Économiste français*, 6 janvier 1917, p. 11-12.

temps que d'un pouvoir judiciaire, et réduisant la force à remplir le même rôle qu'à l'intérieur d'un État, c'est-à-dire à rappeler les récalcitrants, au besoin par la contrainte, au respect du droit; il en était de plus humbles qui, n'espérant point bannir la guerre de l'univers tant qu'il y aura des États, des passions, des raisons et des déraisons d'État, aspiraient plus modestement à dresser, sur les voies qui mènent à la guerre, des obstacles qui gênent ou calment les passions belliqueuses, forcent à la réflexion et à l'examen, évitent au monde, à tout le moins, les guerres issues de la légèreté, du malentendu et de l'imprévoyance.

## II

Diverses associations politiques et scientifiques d'Europe ont proposé d'établir une confédération générale comprenant tous les États d'Europe. L'idée n'est pas nouvelle. Elle avait déjà été exprimée à la suite de périodes troublées, alors que l'horreur des maux de la guerre, récemment et longuement subis, mettait en relief le prix de la paix et pressait de chercher les moyens d'en conserver les bienfaits. M. Ramsay Muir a relevé récemment, avec une grande hauteur de vues, les projets formulés, au début du dix-septième et au début du dix-huitième siècle, en vue de « l'organisation de la paix », les raisons qui les ont inspirées, les analogies que présentent ces projets et les projets actuels, comme aussi les analogies entre les circonstances qui ont provoqué les uns et les autres.

« Le plus ancien de ces essais qui mérite mention, dit-il, est celui du grand homme d'État français, le duc de Sully, premier ministre sous Henri IV, au début du dix-septième siècle. Quand Sully écrivait, l'Europe avait vécu une guerre, en pratique presque ininterrompue depuis plus d'un siècle, et conduite avec une ampleur que n'avait jamais connue le moyen âge. Le hideux gaspillage et l'apparente futilité de ces luttes pesaient sur l'esprit de Sully et peut-être aussi de son maître. Après la mort d'Henri IV et sa propre retraite, Sully développa, dans ses *Mémoires*, un projet

complet de reconstitution de l'Europe, projet qu'il disait avoir été envisagé par le roi et que celui-ci aurait réalisé s'il avait vécu. Il n'y a nulle raison de supposer que Henri IV, homme essentiellement pratique et d'esprit capricieux, ait jamais envisagé un projet aussi vaste et chimérique que celui que Sully lui attribue. Mais il est tout au moins très significatif que Sully lui-même, homme politique sérieux et de longue expérience, ait pu croire tel dessein à la fois désirable et possible.

« La première condition du projet était le renversement de la maison de Habsbourg qui, au siècle précédent, avait paru être sur le point de se rendre maîtresse de l'Europe, et qui, au moment où écrivait Sully, n'avait pas renoncé à cette ambition. Nulle paix durable n'était possible pour l'Europe, Sully le sentait, tant que celle-ci ne serait pas libérée du danger d'être dominée par la volonté d'une Puissance unique. Sully abandonna catégoriquement la vieille idée d'un État-nation unique. L'autonomie des divers États et leur autorité sur leurs citoyens doivent être conservées. En même temps, il faut assurer de quelque façon l'unité de la *Respublica christiana*, et la paix permanente doit être maintenue entre les États formant cette république. Mais, depuis que le vieil idéal d'un État mondial unique sous la double règle de l'empereur et du pape était manifestement mort, la chose ne devenait possible, dans les conditions de l'Europe moderne, que par coopération entre États autonomes. Sully proposait donc de diviser l'Europe en six groupes d'États contigus, chaque groupe ayant son conseil pour régler les relations entre unités, une assemblée générale représentant la totalité de l'Europe devant se réunir annuellement dans chacune des principales villes d'Europe tour à tour, pour prendre connaissance des requêtes des conseils, et, de façon générale, éviter la guerre. De cette organisation commune du monde civilisé, deux régions d'Europe devaient être exclues : la Russie que Sully considérait comme un pays arriéré et barbare, et elle l'était effectivement encore, et l'Empire ottoman, qu'il regardait comme l'ennemi de la civilisation.

« Ce projet grandiose était naturellement tout à fait impraticable au dix-septième siècle, ou à toute autre époque. Mais il mérite d'être considéré avec plus de respect qu'on ne lui en accorde généralement. Ce fut la première tentative de conciliation des deux besoins anta-

gonistes de l'Europe : le besoin d'indépendance nationale et le besoin d'une organisation commune pour maintenir la paix entre tous les peuples civilisés...

« Quand Sully écrivait, la guerre de Trente ans, une des guerres les plus fécondes en désolation, une des plus étendues que l'Europe eût encore connues était sur le point d'éclater ; et, à partir de ce moment, pendant cent ans, il n'y eut pas une seule décade où tous les États de l'Europe fussent en paix. Le siècle suivant s'ouvrit au milieu de la longue lutte contre la vaste ambition de Louis XIV. Mais, quand le conflit eut encore une fois démontré, d'une part, que l'esprit d'indépendance nationale ne se soumettrait à la domination d'aucune Puissance isolée quelconque, et, d'autre part, que l'Europe était destinée à supporter des ruines et des souffrances inutiles en l'absence d'un moyen quelconque d'imposer la paix conformément à la volonté générale, on vit paraître un nouveau projet, plein d'ambitions, visant à l'organisation effective de la *Respublica christiana*. Cette fois, le projet ne consista pas simplement en mémoires posthumes d'un homme d'État en retraite, et sans responsabilité ; il ne fut pas présenté comme étant quelque chose qui aurait pu arriver, dans des circonstances plus heureuses. Il fut mis en avant par un diplomate de carrière, un des négociateurs du congrès qui remania la carte de l'Europe à la fin de la guerre de la succession d'Espagne ; il fut proposé sérieusement par son auteur comme un programme d'action immédiate. L'abbé de Saint-Pierre était un homme très intelligent, membre de l'Académie française, un habitué des salons parisiens, qui eut des difficultés avec son gouvernement parce qu'il déclara trop clairement les dangers du despotisme centralisé qui devait finir par amener la Révolution française. Il était secrétaire du plénipotentiaire de France au Congrès d'Utrecht en 1713, et, immédiatement après le Congrès, il publia un livre intitulé *Projet de traité pour rendre la paix perpétuelle* qui attira beaucoup d'attention à l'époque et continua à exercer de l'influence durant le siècle suivant...

« L'argument principal de Saint-Pierre est que, par sa base morale, la totalité de l'Europe constitue essentiellement une société unique, et que le progrès qui a abouti à l'établissement du règne du droit et à la suppression des guerres privées dans les États individuels est incomplet tant qu'il n'a pas été étendu aux relations entre États.

« Il y a, dit-il, un véritable droit public d'Europe, mais il est variable, « incertain et ne progresse pas, précisément parce qu'il n'a pas été « dressé en commun. La seule sauvegarde ultime, pour la com- « mune civilisation de l'Europe, c'est que tous les États consti- « tuants soient placés dans une telle condition de dépendance « mutuelle que nul d'entre eux ne soit en mesure de résister au « reste : nul d'entre eux, par conséquent, ne sera tenté de croire « qu'il peut tirer quelque avantage de faire fi de la conscience « commune. » Tout ceci aurait pu être écrit aujourd'hui : c'est l'es- sence de cent brochures ayant paru depuis le début de la Grande Guerre. Mais plus frappant encore est le projet détaillé de Saint-Pierre pour réaliser ses idées, car tout ceci est, en substance, identique aux projets qu'on nous soumet de tous côtés, comme constituant une panacée sûre contre les maux de l'Europe.

« Saint-Pierre proposait que tous les souverains d'Europe fissent entre eux une alliance de paix perpétuelle et irrévocable qui serait maintenue par un congrès permanent d'ambassadeurs. Ce congrès du concert européen devait régler toutes les discussions entre les États par l'arbitrage. Il devait avoir le droit de mettre au ban de l'Europe tout État qui refusait de se soumettre à ses décisions, et, quand ceci avait été fait, tous les États devaient être tenus de prendre les armes contre l'État dissident. Tout le système, et ceci, naturellement, est essentiel, devait reposer sur une garantie mutuelle, par tous les États contractants, des territoires qu'ils possédaient réellement au moment où l'alliance était conclue et de la permanence des traités existants...

« Les gouvernements du dix-huitième siècle ne voulurent pas en entendre parler (1). »

Les gouvernements du début du dix-neuvième siècle ont tenté, sur une échelle restreinte, une expérience qui n'est pas sans ana- logie avec celle que proposait l'abbé de Saint-Pierre. La Confédé- ration germanique devait, entre les États de l'Allemagne, assurer la paix dans l'indépendance, la garantie des territoires, la solution des conflits par la médiation ou l'arbitrage, la contrainte fédérale contre les États infidèles à leurs devoirs. L'expérience a plutôt mal tourné. Elle a démontré, en tout cas, qu'une confédération est une

(1) *Nationalisme et internationalisme*, p. 182-189.

fragile barrière juridique, impuissante à briser l'élan ambitieux d'un confédéré qui croit à la force, qui croit avoir la force et qui veut dominer (1).

Il n'est pas surprenant qu'une société allemande, le *Neues Vaterland*, que des publicistes allemands aient proposé la fondation d'une Confédération des États de l'Europe; il est moins surprenant encore que l'Allemagne ait été présentée par eux comme devant former le centre de cette Confédération; cela démontre simplement que ces Allemands n'ont pas gardé rancune à la Prusse de la manière fort anti-juridique et parfaitement violente dont cette Puissance a mis fin à la Confédération germanique, quand elle a jugé l'occasion favorable à l'établissement de son hégémonie en Allemagne; cela permet d'induire que les auteurs de la proposition ne seraient pas scandalisés à l'excès, si l'Allemagne reprenait, dans la Confédération européenne, le rôle qu'a joué la Prusse dans la Confédération germanique.

Il est plus étonnant qu'une société néerlandaise, l' « Anti-Orlog Raad », qu'une société britanique, l'« Union of Democratic control », que quelques publicistes suisses aient oublié le souvenir et la leçon de 1866, qu'ils se déclarent partisans d'un système qui s'est montré impuissant à sauvegarder le droit contre la force d'une Puissance ambitieuse et qui n'offrirait pas de meilleures garanties contre l'impénitence de l'Allemagne, plus éloignée que jamais de l'esprit de réciprocité, de justice et de bienveillance envers les autres États, plus éprise que jamais de l'idolâtrie de la force et du « mysticisme de la violence » (2). Peu importe que « les opinions se partagent, à leur tour, relativement à l'organisation propre de la confédération des États européens; que certains maintiennent qu'elle doit être soumise à l'hégémonie du groupe de Puissances qui remportera la victoire dans le conflit actuel; que d'autres encore soutiennent que cette confédération doit être menée à bonne fin sur la base de l'égalité la plus parfaite et se gouverner par un conseil exécutif composé des représentants de tous les États confédérés » (3). Ces diverses nuances n'empêcheraient point l'Allemagne de considérer, à juste titre, qu'elle aurait gagné la guerre,

(1) V. *supra*, chap. v.
(2) Jacques DE DAMPIERRE, *l'Allemagne et le droit des gens*, p. 46.
(3) Alejandro ALVAREZ, *le Droit international de l'avenir*, p. 26.

même si elle ne s'affirmait pas victorieuse, du moment où elle pourrait entrer dans une association des États européens, en y conservant sa puissance militaire, son mépris des États faibles et sa volonté de guetter l'occasion pour la saisir et appliquer aux grandes questions historiques la seule solution qu'elle juge rationnelle et durable, la solution par la force (1).

« Les partisans de la confédération, observe M. Alvarez, non seulement croient à sa possibilité, mais encore affirment qu'elle tire sa source du précédent historique de la Confédération germanique, établie par le Congrès de Vienne de 1815. Ils ajoutent que l'Europe, dernièrement, s'est divisée en deux groupes de nations opposées, et que le progrès à réaliser est la fusion de ces groupes en un seul (2). »

Assurément la division de l'Europe en deux groupes opposés a été un malheur ; leur fusion, c'est-à-dire le rétablissement du concert européen, ou mieux encore l'élargissement de ce concert, transformé en conseil permanent et général de tous les États d'Europe, eût été un progrès. Mais la guerre de 1914 a singulièrement aggravé les difficultés d'une union qui semblait, déjà, auparavant, irréalisable. Elle a fait éclater, en dehors des antagonismes d'intérêts ou de revendications ou de prétentions ou d'ambitions, des antagonismes d'une portée beaucoup plus grave entre les idées fondamentales et les principes essentiels concernant la politique et la morale, la force et le droit, la civilisation et la *Kultur*. Tant que ces antagonismes subsisteront, aucune fusion ne sera possible entre les groupes d'États dont l'un cherche à faire triompher le « droit de la force » et l'autre à faire prévaloir la « force du droit » (3).

L'Association suisse pour l'étude des bases d'un traité de paix durable s'est, au contraire, montrée nettement hostile à la fois à l'idée de confédération et à tout système d'alliances. Elle voit dans les alliances une des plus dangereuses sources de guerre et dans leur suppression une des meilleures garanties de paix. Son programme est moins un programme d'organisation qu'un programme

(1) V. *infra*, p. 513 et suiv.
(2) Alejandro Alvarez, *le Droit international de l'avenir*, p. 26-27.
(3) V. l'excellent ouvrage de Jacques Flach, intitulé *le Droit de la force et la force du droit*.

de restrictions. Certaines au moins, d'ailleurs, de ces restrictions paraissent très sages : telles l'abolition du « droit de conquête tiré de la guerre, sans consentement des habitants », la renonciation à toute prétention de soumettre à sa domination des nationalités étrangères (1).

D'autres idées ont été mises en avant qui n'exigent pas et n'excluent pas davantage une organisation nouvelle. Telles sont la garantie réciproque de l'intégrité des territoires respectifs, colonies comprises, la neutralisation de certains États ou de certaines régions ou de certaines voies de communication, détroits ou canaux notamment, la limitation des armements, l'interdiction des traités secrets sanctionnée par la nullité des traités prohibés, la garantie mutuelle des conventions internationales par les Puissances signataires, de sorte que chacune d'elles « aurait le droit et le devoir de veiller à l'accomplissement des obligations contractées » (2).

Un sénateur belge, M. La Fontaine, a proposé, dans un ouvrage publié en 1916, un plan complet d'organisation internationale reposant sur trois institutions de caractère permanent, l'une judiciaire, l'autre législative, la troisième administrative.

« L'institution judiciaire se composerait d'un tribunal qui résoudrait tous les conflits entre États, lesquels ne pourraient s'excuser de porter leurs différends à la connaissance de la Cour. Elle comprendrait deux grandes divisions, correspondant aux modes de solution des conflits créés par les Conférences de la Haye : le règlement amiable et le règlement judiciaire; puis une section du contentieux composée de diverses chambres destinées, chacune, à connaître des questions de droit privé, dont la portée serait internationale; une section d'appel pour tous les jugements que rendraient, dans les divers pays du globe, les tribunaux nationaux sur le droit international privé; d'autres encore sur les réclamations étrangères, notamment celles d'un particulier contre un État, etc.

« L'organisation législative reposerait dans les Conférences de la Haye, réglementées et instituées en Parlement.

« L'organisation administrative, enfin, serait la coordination des unions existantes, et la création du plus grand nombre pos-

(1) Alejandro Alvarez, *le Droit international de l'avenir*, p. 27.
(2) *Ibid.*, p. 27-28.

sible d'unions nouvelles, sous la direction d'un bureau international (1). »

Le vicomte Bryce formulait, en 1915, dans les termes qui suivent, les aspirations des libéraux anglais : « Les libéraux anglais, écrivait-il, reconnaissent notre allégeance à tous envers l'humanité en général, et, croyant que le progrès s'accomplit par la coopération plus que par les conflits, espèrent encore quelque chose de plus que la victoire de leur pays. Ils désirent voir le monde déchargé du fardeau des armements et de la terreur constante qui a assombri le ciel à tant de générations. Ils se demandent s'il ne serait pas possible, après cette terrible guerre, de former entre les nations une ligue de la paix qui fût efficace, qui embrassât les petits peuples comme les grands, sous l'égide de laquelle les contestations pourraient être réglées à l'amiable et à la puissance de laquelle on recourrait pour empêcher un État, quel qu'il fût, de troubler la tranquillité générale. A la formation de cette ligue, il y a des obstacles nombreux et manifestes, mais, quoi qu'il advienne de cette guerre, nous, en Angleterre, espérons que l'un de ses résultats sera l'organisation de quelque mécanisme calculé de façon à prévenir le retour d'une si effroyable calamité (2). »

En 1918, lord Curzon exprimait, à la Chambre des lords, des idées analogues, non plus sous forme de vœu quelque peu lointain et d'espoir quelque peu douteux, mais sous forme de projet esquissé d'après des données positives qui semblaient promettre quelque réalisation. « La ligue de l'Empire britannique et la ligue formée entre vingt à trente alliés pour résister au militarisme de l'Allemagne, dit-il, existent déjà, embrassant environ les deux cinquièmes de la race humaine. » Puis il releva que tous les projets qu'il avait examinés sur la question de principe d'une ligue des nations et de la constitution d'un tribunal international étaient d'accord sur les points suivants : « 1° constitution d'un tribunal auquel toutes les parties doivent s'engager à soumettre leurs différends avant de se mettre en guerre ; 2° imposition d'un moratorium ou d'un délai pendant lequel, en attendant la décision, aucunes hostilités ne seraient permises : toute Puissance continuant les hostilités serait considérée comme la délinquante ; 3° nécessité de

(1) Alejandro Alvarez, *le Droit international de l'avenir*, p. 39.
(2) *Ibid.*, p. 35.

sanctions pour faire exécuter les sentences rendues par cette juridiction suprême (1). »

« Ces principes, ajoutait lord Curzon, ne sont pas d'une application facile. Si nous devons avoir un statut de l'univers, il est évident, en théorie, que la Société ou la Ligue des Nations doit comprendre toutes les nations. Mais il est difficile d'envisager l'admission de l'Allemagne dans une pareille société... Il serait bon que nous n'allions pas de l'avant trop promptement, trop précipitamment. Nous devrions essayer d'une alliance ou d'une conférence à laquelle ces nations (les nations de bonne volonté) pourraient appartenir et dont les membres n'auraient pas le droit de partir en guerre sans avoir fait appel à l'arbitrage.

« Ainsi la nation qui violerait cet engagement serait *ipso facto* en guerre avec les autres. Celles-ci se prêteraient un appui mutuel et une police internationale serait chargée de punir la violation de l'engagement pris. Les petits États pourraient agir en exerçant une pression économique et les États plus puissants en employant leurs forces de terre et de mer.

« Nous devrions fournir une occasion de discuter avant qu'un État prenne les armes et tout État qui refuserait de soumettre ses différends à la conférence serait regardé comme un paria moral.

« Une fois que vous aurez accepté cette idée, vous aurez fait un grand pas.

« Telle est la ligne de conduite désirable à l'heure actuelle et que le gouvernement britannique se propose de suivre (2). »

(1) *Le Temps* du 28 juin 1918, p. 2.

(2) *Ibid.*, p. 2.

L'ouvrage de M. Otfried Nippold, *Die Gestaltung des Völkerrechts nach dem Weltkrieg*, qui a été publié à Zürich en 1917, mais dont je n'ai eu connaissance qu'après l'armistice, alors que le présent livre était achevé, contient des vues fort intéressantes de l'auteur sur l'organisation internationale; il donne, en outre, des renseignements précieux sur divers projets formulés tant en Europe qu'en Amérique concernant cette organisation.

M. Nippold a pris soin de terminer l'exposé de ses vues personnelles par un excellent résumé de ses conclusions, en quatorze points :

« 1° Après la fin de la guerre, dit-il, les États qui sont sérieusement décidés à rétablir par tous les moyens l'état de paix et veulent, en cas de besoin, assurer par la contrainte le respect du droit international, devraient s'unir en une Ligue.

« 2° Le principe fondamental de cette Ligue devrait être que tous les conflits internationaux entre ses membres fussent soumis à une procédure de droit international. Par suite ne pourraient être membres de la Ligue que les États qui s'engageraient :

« *a)* A soumettre tous les différends qui les diviseraient à un arbitrage in

## III

L'opinion américaine, incertaine et divisée tout d'abord sur les origines et la portée de la guerre de 1914, a compris au contraire, dès le début de la lutte, que l'Amérique aurait, en tout cas, un grand rôle à jouer dans l'œuvre de restauration des relations

ternational, soit à la Haye ou ailleurs, à moins que ces différends n'affectent leurs intérêts vitaux ;

« *b*) A soumettre à une médiation ou à une commission d'enquête les différends qui auraient trait à la sauvegarde de leurs intérêts vitaux.

« 3° Les membres de la Ligue devraient prendre expressément sous leur garantie les principes de la Ligue et devraient déclarer :

« *a*) Qu'ils se garantissent réciproquement leur état territorial, y compris les colonies, tel qu'il serait établi dans le futur traité de paix ;

« *b*) Qu'ils garantissent réciproquement l'observation des principes de la Ligue, que ceux-ci soient formulés dans le pacte de la Ligue, dans les conventions de la Haye ou dans d'autres traités internationaux.

« 4° En conséquence de cette déclaration de garantie, les membres de la Ligue devraient s'engager à considérer toute atteinte aux principes de la Ligue comme des questions d'intérêt commun, parce que l'observation du droit international et le maintien de la paix constituent un intérêt solidaire de tous les États qui veulent la paix et le droit, de même qu'une violation du droit international comme une menace vont à l'encontre de cet intérêt commun à tous.

« 5° En cas de violation des principes de la Ligue, si un membre se refuse à soumettre un différend à la procédure internationale ou s'il fait mine de recourir à l'action autonome *(Sebsthilfe)* ou de s'acheminer vers les hostilités ou la guerre, la Ligue devrait tout d'abord rappeler ce membre à son devoir et appeler encore une fois expressément son attention sur ses devoirs et sur les suites d'une action contraire aux principes de la Ligue reconnus par lui et, selon les circonstances, lui assigner un délai pour se conformer au droit.

« 6° Si néanmoins le membre de la Ligue persévérait dans son refus, il devrait être dénoncé par la Ligue devant l'univers entier comme violateur du droit.

« 7° Cette dénonciation devrait être immédiatement suivie de certains effets que je pourrais appeler les sanctions morales à la disposition de la Ligue. La Ligue devrait avant tout :

« *a*) Prononcer l'exclusion de la Ligue du membre visé ;

« *b*) Rompre les relations diplomatiques avec ce membre.

« 8° Au cas où le membre dénoncé comme violateur du droit persévérerait, malgré tout, dans son dessein de détruire l'état de paix, la Ligue devrait recourir à des moyens de coercition économiques pour forcer le membre, qui attenterait à la paix, au rétablissement de celle-ci.

« 9° Afin d'assurer à l'avance l'efficacité de ces mesures économiques de coercition, la Ligue devrait exiger de ses membres, lors de la conclusion du

entre États en vue d'un avenir meilleur. Le docteur Sa Vianna qui n'avait pas hésité, après étude du dossier diplomatique, à imputer

pacte, le versement d'un cautionnement qui serait perdu de plein droit en cas d'infraction.

« 10° En outre, en pareil cas, la Ligue devrait rompre les relations économiques et juridiques avec le violateur du droit et destructeur de la paix. Cette rupture pourrait être, selon les circonstances, ou partielle ou totale. Dans certaines circonstances, il serait à recommander de n'avancer que pas à pas dans l'emploi des moyens économiques de coercition. Dans d'autres, il pourrait être nécessaire de recourir immédiatement à tous les moyens de contrainte économique.

« Dans le dernier cas, on devrait recourir à un boycottage complet de l'État violateur du droit et destructeur de la paix; grâce à ce boycottage, toutes relations commerciales, financières et industrielles de cet État seraient paralysées, de même que son trafic, non seulement par chemins de fer, bateaux, etc., mais encore par poste, télégraphe, etc. En même temps, tous les traités auxquels l'État violateur du droit et destructeur de la paix serait partie, cesseraient d'être en vigueur à son égard. Le boycottage pourrait être accompagné d'un blocus des ports, côtes, etc.

« 11° En même temps que le boycottage partiel ou complet pourraient avoir lieu la saisie, le séquestre ou la confiscation (embargo) des biens possédés à l'étranger par l'État violateur du droit.

« 12° Selon les circonstances, ces mesures de contrainte économique pourraient être employées non seulement contre l'État violateur du droit et destructeur de la paix, mais encore contre ses ressortissants.

« 13° Selon les circonstances, la Ligue pourrait exiger en outre une indemnité de l'État délinquant. En tout cas, l'État violateur du droit et destructeur de la paix devrait répondre de tous les dommages que les membres de la Ligue et leurs ressortissants auraient éprouvés par suite de l'emploi des moyens de coercition économique. En outre, la Ligue pourrait éventuellement exiger une amende ou une peine pécuniaire.

« 14° Au cas où l'emploi des moyens de coercition économique n'atteindrait pas le but ou au cas où les circonstances le feraient paraître désirable, à ces moyens de coercition devraient se joindre des mesures militaires; celles-ci devraient être employées avec d'autant plus de succès que non seulement la Ligue devrait constituer, dès le début, une puissante force internationale, mais que, dans le futur traité de paix, les armements particuliers de chaque Puissance devraient être limités à une mesure raisonnable, de sorte qu'aucun État ne fût plus en mesure de défier la puissance de la Ligue. L'observation de cette mesure par chaque État particulier devrait d'ailleurs être assurée par un contrôle approprié. »

Après avoir indiqué les principes de la Ligue et les obligations qui en résultent pour les États membres, M. Nippold indique quels devraient être les rapports des États de la Ligue avec les États qui lui resteraient étrangers. Comment la Ligue devrait-elle agir à l'égard de ces derniers? « A mon avis, répond M. Nippold, de manière tout à fait analogue à celle dont elle agirait vis-à-vis des membres de la Ligue, avec cette seule différence qu'elle aurait à fonder l'exigence du respect du droit international et du maintien de la paix non sur un pacte d'association, mais sur les principes généraux du droit international, sur les conventions existantes et sur le droit international coutumier. Même contre ces États et surtout contre ces États, la Ligue devrait aussi maintenir, en cas de besoin, le droit et la paix ; car il est à supposer que ce seraient précisément les États se trouvant en dehors de la Ligue qui menaceraient le droit et la paix. » *Die Gestaltung des Völkerrechts nach dem Weltkrieg*, p. 107-111.

à l'Allemagne l'entière responsabilité de la guerre (1), écrivait, en 1915 : « C'est au nouveau monde qu'il revient de réformer les lois internationales et de jeter les bases de la réorganisation du droit du genre humain, car il est le continent de la paix; il est le continent dans les traditions duquel les idées généreuses ne trouvent aucun obstacle, le continent qui prêche et qui pratique la démocratie, qui, ayant toutes les ressources, peut vivre de lui-même alors que l'ancien monde a recours à lui comme à son grenier, à un vaste champ d'expansion pour ses industries (2). » Et M. Alvarez, aux yeux de qui la cause véritable de la guerre n'intéressait pas directement l'hémisphère américain parce qu'il s'agissait « de questions qui se rapportaient exclusivement au continent européen, à son organisation, et qui, partant, y devaient rester circonscrites » (3), écrivait de son côté : « ... L'Amérique tout entière croit aussi que, dans ces instants tragiques, son devoir ne consiste pas seulement à défendre ses droits méconnus, mais que, sur elle, pèsent des obligations non moins importantes qu'elle est prête à remplir sans hésiter : parmi lesquelles se place celle d'étudier et de préparer la reconstruction de la société internationale et du Droit qui doit la gouverner, afin d'éviter, dans l'avenir, des catastrophes telles que celle qui désole actuellement l'humanité (4). »

L'Amérique a, de ce fait, fourni une énorme contribution de travaux remarquables en vue d'une réforme des rapports entre États et d'une meilleure organisation internationale. Parmi les projets divers qui ont été proposés, il semble particulièrement intéressant de relever, d'une part, le programme de la *League to enforce peace* avec les développements que ce programme a suggérés, d'autre part, les projets soumis à l'Institut américain de droit international et les résolutions ou recommandations adoptées par cette association scientifique qui est, en quelque sorte « la conscience juridique du continent américain ».

La « *League to enforce peace* » a été fondée en 1915. Elle a publié, en 1916, un compte rendu, extrêmement instructif, de sa première

(1) V. Sa Vianna, *Qui a provoqué la conflagration européenne?*, Rio-de-Janeiro, 1915.
(2) *Ibid.*, p. 3-4.
(3) Alejandro Alvarez, *le Droit international de l'avenir*, p. 3 (note 1).
(4) *Ibid.*, p. 5.

assemblée annuelle. Le chapitre d'introduction expose ainsi les origines de la Ligue :

« La Ligue pour fortifier la paix doit son origine à la vague d'horreur et d'indignation qui a parcouru le monde lorsque la guerre a éclaté en Europe. Tous les hommes bien pensants en tous pays résolurent, dans l'espace d'une semaine à partir du début de cette tragédie, qu'autant qu'il dépendrait d'eux, jamais elle ne pourrait se répéter. Étant donnée cette attitude d'esprit, il était inévitable qu'il s'en suivît quelque sorte d'action créatrice non pour arrêter ni même limiter ou contrôler la guerre qui faisait rage, car tous reconnaissaient la futilité de pareille tentative, mais pour mettre en mouvement le mécanisme qui fournirait quelque chose pour remplacer le carnage par l'arrangement de quelques-unes des futures disputes internationales sinon de toutes...

« Les États-Unis prirent la tête dans cette action créatrice parce que, dans ce pays seulement, les énergies du peuple n'étaient pas entièrement absorbées par les préparatifs pour la défense nationale. Parmi les économistes, les juristes internationaux et les autres guides de la pensée, l'idée pris corps graduellement qu'une alliance ou ligue comprenant les principales nations, en convenant d'user de leurs forces économiques et militaires réunies, pourrait fortifier la paix parmi elles. Ainsi a été proposée la Ligue pour fortifier la paix.

« C'était quelque chose que tout le monde pouvait comprendre. Chaque ville, chaque bourg a sa force de police, chaque village, son maréchal de police, chaque district rural, son constable, comme l'incarnation visible de la majesté de la loi, chacun prêt à imposer le respect pour les lois et règlements lorsque leur observation volontaire fait défaut. Forcer tout un peuple à obéir au droit des gens n'est pas autre chose que porter un pas plus loin une pratique avec laquelle tout le monde est familiarisé dans la vie quotidienne.

« L'idée n'est pas nouvelle mais la manière dont elle a été formulée par la Ligue pour fortifier la paix est nouvelle. Au lieu de masser toutes les différentes forces militaires et navales pour constituer une grande armée du monde sous le commandement suprême d'un chef qui pourrait être tenté de faire un usage embarrassant de son pouvoir absolu, ainsi qu'il a été proposé de temps en temps,

le plan de la Ligue pour fortifier la paix prévoit que chaque nation retiendra son autonomie complète dans les affaires militaires comme elle le fait dans toutes les autres matières; mais que chacune d'elles s'engagera à se tenir prête à fournir son contingent pour punir les transgresseurs du pacte international comme les nations ont combiné leurs forces pour supprimer la révolte des Boxers en Chine, il y a seize ans. Ajoutez à l'usage de la force militaire réunie le boycottage pour contraindre l'offenseur et vous aurez les mesures par lesquelles il est proposé de fournir au mouvement de la paix une colonne vertébrale.

« En temps voulu, une invitation fut envoyée pour une conférence nationale à Philadelphie le 17 juin 1915; elle était signée par cent vingt des hommes les plus en vue de l'industrie, de la finance, du commerce, des transports, de la politique, de la diplomatie, de l'art, de l'éducation et de l'Église.

« Trois cents hommes répondirent à l'invitation pour la conférence de Philadelphie, y compris les membres du comité spécial des conséquences économiques de la guerre de la Chambre de commerce des États-Unis. Dans une discussion préliminaire qui suivit un dîner dans la soirée du 16 juin, le plan et le but de la « Ligue de paix » proposée furent presque complètement esquissés. La conférence constitutive fut tenue le jour anniversaire de la bataille de Bunker Hill, dans le hall où fut signée l'immortelle déclaration d'indépendance, double présage qui, on l'espérait, donnait de bonnes promesses pour l'émancipation de la sanglante tyrannie de la guerre, proposée en faveur de la race humaine. Le nom proposé pour l'organisation alors formée fut élargi pour devenir « *League to enforce peace* » et M. H. Taft (1) fut élu président.

« Dans les communications faites à cette conférence, il fut clairement développé que la Ligue pour fortifier la paix n'envisageait aucune tentative d'intervention au cours de la présente guerre en Europe ; mais qu'elle proposait un programme positif à tenir prêt, lorsque les hostilités seraient finies, pour permettre aux nations de reprendre leur vie sur de nouvelles bases. En prévoyant des méthodes plus saines pour régler les disputes internationales, on

(1) Ancien président des États-Unis.

espérait que la fréquence des guerres pourrait être diminuée, mais le fait fut franchement reconnu qu'aussi longtemps que la nature humaine resterait ce qu'elle est, il était probable qu'il y aurait quelques guerres.

« Les principes sur lesquels cet espoir était basé étaient formulés comme suit :

« Nous croyons qu'il est désirable pour les États-Unis de se joindre à une ligue des nations obligeant les Puissances signataires aux conditions suivantes :

« Premièrement : Toutes les questions justiciables s'élevant entre les Puissances signataires, non réglées par voie de négociation, doivent, sous réserves des restrictions des traités, être soumises à un tribunal judiciaire pour être examinées et jugées, tant sur le fond que sur la compétence, si celle-ci est discutée.

« Secondement : Toutes autres questions s'élevant entre les Puissances signataires et non réglées par voie de négociation seront soumises à un conseil de conciliation pour être examinées, considérées et faire l'objet de recommandations.

« Troisièmement : Les Puissances signataires useront, conjointement et sans retard, à la fois de leurs forces économiques et militaires contre quiconque d'entre elles recourrait à la guerre ou commettrait des actes d'hostilité contre une autre Puissance signataire, avant que la question soulevée entre elles ait été soumise à l'examen prévu par les dispositions qui précèdent.

« Quatrièmement : Des conférences entre les Puissances signataires doivent être tenues de temps en temps pour formuler et codifier les règles de droit international qui, sauf dissentiment notifié par une Puissance signataire dans un délai donné, gouverneront ensuite les décisions du tribunal judiciaire mentionné dans l'article premier.

« Plus tard, l'interprétation suivante de l'article 3 a été autorisée par le comité exécutif :

« Les Puissances signataires useront conjointement et sans retard de leurs forces économiques contre quiconque d'entre elles refuserait de soumettre un différend à un tribunal international judiciaire ou à un conseil de conciliation avant de lancer un ultimatum ou de menacer d'une guerre. Elles feront suivre cette action économique de l'usage conjoint de leurs forces militaires contre cette

nation, si celle-ci se met à faire la guerre ou envahit le territoire d'une autre.

« La première tâche de la *League to enforce peace* était d'expliquer ses idées et son but à tout le monde afin qu'une opinion publique éclairée pût être constituée et préparée à soutenir ce gouvernement quand le temps viendrait pour lui de négocier avec les autres nations.

« Les propositions de la *League to enforce peace* attirèrent beaucoup d'attention favorable. La Chambre de commerce des États-Unis, organisation qui représente un collège électoral de 350 000 hommes d'affaires, firmes et corporations de tous les États de l'Union, organisa un referendum sur les propositions de la *League*, soumettant à chaque votant, comme sa loi directe, un rapport impartial donnant les arguments à la fois pour et contre. En réponse à ce referendum, plus de 96 pour 100 des votes approuvèrent la proposition que ce pays prenne l'initiative de former une ligue des nations qui conviendraient de soumettre les questions justiciables qui viendraient à surgir entre elles à une cour internationale et les questions non justiciables à un conseil de conciliation pour décision ou recommandation avant de recourir à la guerre.

« Le programme de la Ligue a été également approuvé par la Ligue économique nationale et par diverses sociétés de paix y compris la *World Peace foundation*. Il a été encore approuvé généralement par les principaux journaux et par les hommes publics à travers le pays. En fait, la propagande en faveur du programme de la Ligue a pénétré beaucoup plus profondément et a obtenu une approbation générale beaucoup plus grande qu'aucun de ceux qui étaient liés au mouvement n'avait osé l'espérer (1). »

Il en résulta que le succès de la première assemblée nationale convoquée à Washington les 26 et 27 mai 1916 dépassa toutes les espérances des promoteurs de la Ligue. Ceux-ci eussent été heureux de réunir trois cents délégués; il s'en était présenté plus de deux mille, deux jours avant l'ouverture de l'assemblée qui devait préparer et déterminer les mesures destinées à donner effet aux propositions adoptées à la conférence tenue, en juin 1915, dans le

(1) *Enforced Peace, Proceedings of the first annual national assemblage of the League to enforce peace*, Washington, may 26-27, 1916, p. 4-9.

hall de l'Indépendance à Philadelphie pour une ligue pour fortifier la paix.

Des communications tout à fait remarquables furent faites à cette assemblée ; elles furent divisées en quatre séries : le plan ou programme, la possibilité de réalisation du programme de la ligue, les intérêts américains affectés par le programme de la ligue et les plans pour donner effet au programme de la ligue. Il est impossible d'en reproduire ici toutes les pensées justes et toutes les aspirations élevées, mais il convient d'en relever quelques traits essentiels.

« ...L'idée centrale de la Ligue, a dit M. Theodore Marburg, est que les guerres sont le résultat de la condition d'anarchie internationale au-dessus de laquelle le monde ne s'est pas encore élevé ; qu'elles ne cesseront pas tant que la justice ne prévaudra pas et que la justice ne peut pas triompher tant que le monde ne s'organisera pas pour la justice... La guerre résulte principalement des conflits politiques. Agir avec succès dans ces conflits est le problème immédiat qui se pose devant l'univers. La demande d'examen de la dispute une fois accomplie, les nations, membres de la Ligue, sont alors libres de recourir à la guerre comme dans les conditions présentes. C'est-à-dire que la Ligue, comme telle, s'abstient de contraindre à l'exécution du jugement ou de la décision. L'obstacle à la guerre serait beaucoup plus efficace si les nations pouvaient être persuadées d'accepter un plan prévoyant non seulement un examen obligatoire, mais une sentence et finalement une sanction qui assurerait l'exécution de la sentence. Mais le désirable n'est pas toujours le réalisable. On sent que, quoi qu'elles doivent être en fait disposées à donner et à recevoir dans l'intérêt de la paix du monde, les grandes Puissances n'accepteraient pas de s'engager à soumettre toutes leurs disputes à un tribunal, si elles étaient obligées d'exécuter la sentence... Pourquoi fondons-nous de si hautes espérances sur un simple examen ? Parce que l'expérience municipale et internationale démontre sa grande valeur pour écarter la lutte. Dans l'État de Massachussets, une disposition a longtemps existé qui prescrivait l'examen obligatoire des contestations relatives au travail dans les services quasi publics. Le pouvoir de citer des témoins et de mettre à nu les faits de la dispute sans procéder à un jugement a prévenu la guerre ouvrière dans

ces services. Au Canada, nous sommes témoins du succès de la loi qui s'applique à des disputes semblables et qui a été fort à propos étendue aux mines de houille dont l'arrêt atteint essentiellement l'intérêt public. Dans le domaine international, il y a l'affaire du Dogger Bank, renvoyée avec succès à la commission internationale d'enquête établie par la première conférence de la Haye...

« ...Nos critiques, relevant que la conciliation est une opération volontaire, affirment qu'imposer la conciliation est une contradiction dans les termes. Ils dressent leur propre homme de paille et ensuite s'emploient à le terrasser. La Ligue n'impose pas la conciliation. Elle impose simplement un examen, laissant les parties libres d'accepter ou de rejeter le verdict. Selon la Ligue, les nations sont empêchées de recourir à la guerre pour obtenir ce qu'elles supposent être leurs droits avant que, par le moyen d'un examen, non seulement le monde extérieur mais — ce qui est de haute importance — leur propre peuple aient les faits et la cause étalés devant eux. Elles ne sont pas empêchées de se livrer à ce coûteux passe-temps si, après examen, elles tiennent encore à l'opinion qu'elles sont lésées...

« ...Un peuple attaché à la justice ne craindra pas d'assumer sa part de responsabilité dans une ligue des nations afin d'alléger le fléau de la guerre dans le monde, même s'il encourt des risques. Car la principale objection à la guerre est qu'elle est une grande source d'injustice publique et privée.

« Nous enseignons à nos enfants à ne pas prêter trop d'attention à ce qui leur est fait mais à en prêter beaucoup à ce qui est fait aux autres, à être lents à ressentir les petites offenses et manques d'égards et même les injures qu'ils ont à souffrir, mais à être toujours prêts à agir quand quelqu'un autre est persécuté ou injurié. Nous leur enseignons aussi que la seule crainte qu'on doive avoir est la crainte de faire mal. Le jour n'est-il pas arrivé où quelque chose d'analogue devrait être, en substance, la règle de conduite pour les nations? Je dis en substance, parce que les règles de la conduite privée sont modifiées, pour les nations, par le fait que la nation est la gardienne des intérêts de son peuple et de sa forme spéciale de civilisation, y compris les principes politiques qu'il représente.

« Dans la plupart des pays civilisés, le jour est passé où l'une

des principales obligations de l'individu était d'insister sur ses droits. C'est le côté devoirs plutôt que le côté droit qui est accentué aujourd'hui ; et le nouvel ordre de société internationale vers lequel les nations se dirigent doit faire de même.

« Je sens fortement que le mal présent du recours à la guerre est largement dû aux motifs égoïstes qui ont dominé la politique de toutes les nations dans le passé. Les États-Unis ont probablement été moins dominés par ces motifs que d'autres pays mais même leur attitude laisse beaucoup à désirer. De meilleurs jours ne peuvent pas luire tant qu'il ne sera pas bien compris qu'en général les intérêts futurs d'une nation doivent être considérés comme se trouvant dans la direction d'un devoir présent envers la société des nations. Le fait que l'Europe a permis le crime de 1870 a rendu possible le crime de 1914. La tragédie dont nous sommes témoins contient en elle le germe de désastres futurs, non révélés, pour nous tous. Et à moins que le monde neutre n'en comprenne bien la signification, à moins qu'il n'agisse comme si la société des nations existait déjà et n'assume sa pleine part de responsabilité pour le triomphe du droit, la semence apportera sa moisson.

« Le temps n'est-il pas venu où ce grand pays devrait se dresser pour le droit, devrait frapper pour le droit quand ce serait nécessaire et devrait aider à organiser le monde pour le droit? Et combien le besoin de frapper serait moins fréquent quand une puissance aussi illimitée et forte que celle que représentera une ligue de toutes les grandes nations sera derrière le droit.

« Tant que nous n'aurons pas une telle organisation, aucun pays ne pourra être réellement libre. Platon a défini l'homme libre comme celui qui exerce sur ses désirs un contrôle suffisant pour être gouverné par la raison dans le choix entre le bien et le mal. Quelle nation aujourd'hui est libre de choisir entre le bien et le mal ? Combien peu de nations y a-t-il qui ne se déchargeraient pas du poids des armements, si elles se sentaient libres de le faire! A l'intérieur de l'État, la véritable liberté est assurée seulement par un abandon de la licence, c'est-à-dire par le renoncement volontaire et par une certaine mesure de contrainte : contrainte volontaire ou contrainte extérieure. Dans la société des nations, il ne peut y avoir de véritable liberté sans abandon, dans une certaine mesure, de souveraineté et d'indépendance. C'est le devoir des États d'aider à

organiser le monde pour la justice, parce que c'est seulement par la justice que la paix peut être assurée. Une politique égoïste qui laisse un gouvernement apathique devant une douleur universelle et ne le détermine à agir que lorsque ses propres droits sont violés ne peut produire la paix. Il doit y avoir coopération avec les autres nations dans la cause de la justice...

« Nous sommes accusés de projeter une oligarchie impliquant oppression. Si nous cherchions à imposer la sentence d'un tribunal dans des disputes touchant des conflits d'ordre politique, il y aurait réellement danger d'oppression... Mais quelle injustice, quelle oppression peuvent surgir d'une demande d'examen qui laisse le réclamant libre de recourir ensuite à la guerre? Et y a-t-il une nation, si puissante qu'elle soit, qui refuserait cette demande raisonnable si elle se trouvait, comme ce serait le cas, en face de l'alternative d'avoir à soutenir la guerre, en fait, contre le monde civilisé?

« ... L'opinion est générale aujourd'hui que, si l'Allemagne avait eu la certitude que l'Angleterre entrerait en ligne contre elle, elle n'aurait pas déclaré la guerre. Selon le plan de la Ligue, l'Allemagne aurait su qu'elle aurait à compter non seulement avec l'Angleterre, mais avec l'Italie et les États-Unis et les pays « A B C » de l'Amérique du Sud, sans mentionner les moindres membres de la Ligue. Maintenant est-il raisonnable de supposer que, en présence d'une telle possibilité, elle eût refusé la demande de sir Edward Grey pour la réunion d'une conférence au sujet de la dispute?

« La seule perte qu'une nation pourrait souffrir d'un examen serait d'être privée de l'avantage d'une préparation supérieure. Et cela n'est-il pas un de ces avantages que nous avons besoin d'enlever aux nations dans l'intérêt général (1)?... »

« Les avocats de la Ligue, dit M. Lawrence Lowell, ne prétendent pas qu'il est possible de maintenir la paix à présent et pour toujours, d'abolir toutes les guerres futures. Un tel résultat sera pour longtemps hors des atteintes de l'habileté humaine. Mais ils cherchent à établir une condition dans laquelle il n'y aura d'autres guerres que celles qui, selon notre langage humain, sont inévi-

(1) *Enforced Peace*, p. 130-140.

tables, condition dans laquelle une nation ne recourra pas à la guerre avant d'avoir épuisé tous les moyens d'écarter le conflit, avant d'avoir vu échouer les efforts pour obtenir justice par les méthodes judiciaires. L'arbitrage ou la soumission à une décision judiciaire a déjà été largement appliqué aux questions au sujet desquelles les gouvernements ne désirent pas recourir à la guerre et beaucoup a été fait par là pour éloigner les petites causes de friction, de mésintelligence et de mauvaise volonté parmi les nations. Mais nous croyons qu'il est possible d'aller plus loin et de convenir qu'aucune nation ne prendra les armes contre une autre sur aucune controverse, à quelque degré que la question puisse affecter ses intérêts ou toucher ses sentiments ou son honneur, avant d'avoir soumis ou offert de soumettre la question à quelque corps international, chargé du devoir de rendre un jugement ou de suggérer un accommodement.

« Les nations consentiraient difficilement à s'engager à soumettre à un tribunal toutes les questions et à se soumettre à la sentence. Elles peuvent ne pas avoir l'intime confiance que la question sera bien décidée, mais elles peuvent sûrement avoir confiance qu'elle sera bien examinée, que chaque partie aura toutes facilités pour exposer sa cause et publier ses témoignages et ses arguments ; et cela, toute nation doit vouloir le faire. Sûrement, les gouvernements ne peuvent pas poser en principe qu'un de leurs droits sacrés est de recourir à la guerre sans en donner aucune raison. Aux termes de la déclaration d'indépendance, « un « respect bienséant pour les opinions de l'humanité exige qu'ils « déclarent les raisons qui les déterminent ».

« Pour prévenir la guerre, un examen public n'est pas moins important qu'un jugement, parce qu'il entraîne un délai avant que les esprits des hommes soient enflammés par la guerre et, par là, donne une occasion à l'opinion publique du monde de se développer, aux autres nations d'intervenir, et surtout aux peuples des pays engagés dans la querelle de former et d'exprimer leurs vues dans un sens qui est tout à fait impossible après que la guerre a éclaté. Les gouvernements ne doivent pas pouvoir entraîner leurs peuples dans une lutte terrible où les hommes doivent combattre et ne pas penser, sans leur donner une chance de considérer la cause ou la sagesse de la guerre. Aucun pays étranger n'a le droit

de mettre en question la forme de gouvernement qu'une nation peut préférer; mais le monde a le droit de demander qu'un peuple ne recourre pas à la guerre sans savoir pourquoi et sans être convaincu de sa nécessité; et, à présent, de la manière dont le monde est organisé, un gouvernement peut souvent refuser de différer ou d'accorder le temps de la réflexion (1). »

« Après que les Alliés eurent formellement et officiellement accepté, dans leur réponse au président Wilson, du 10 janvier 1917, le principe d'une Ligue des Nations pour décourager les guerres à l'avenir, le pas le plus important à faire était évidemment de déterminer quelle sorte de ligue ils voudraient accepter (2). »

Un groupe d'études privé, composé de jurisconsultes et de publicistes américains, présidé par M. Théodore Marburg, crut que le meilleur moyen de résoudre le problème était de dresser un projet de convention qui pourrait être soumis à l'examen des Puissances. Après des travaux prolongés durant une année, ce groupe a élaboré un projet de convention basé sur le programme de la *League to enforce peace*.

Ce projet de convention reproduit, avec quelques légères modifications, les principes énoncés dans le programme de la *League to enforce peace*, puis il décrit les divers organes qui devraient être institués pour pourvoir à l'observation et à la mise en valeur de ces principes : conseil international, ministère, conseil de conciliation, cour internationale, conférences internationales.

L'article premier, divisé en quatre sections, énonce les bases fondamentales de la Ligue. Il les formule ainsi :

« Sect. 1. — Les Hautes Parties contractantes, c'est-à-dire les États soussignés et les États devenant parties à cette convention, dorénavant appelés les États de la Ligue, conviennent que toutes les disputes entre elles, de quelque nature que ce soit, que la diplomatie ou les traités et institutions existants et futurs pour la médiation, l'enquête ou l'arbitrage, autres que ceux de la Ligue, n'auraient pas réussi à régler, seront soumises à la Cour internationale à constituer de la manière prescrite dans l'article 3 de cette convention, pour décision, si la question est de nature justiciable, ou au conseil de conciliation à constituer de la manière prescrite

(1) *Enforced Peace*, p. 176-177.
(2) *Draft Convention for a League of Nations*, Foreword.

dans l'article 2 de cette convention, pour recommandation, si la question n'est pas de nature justiciable.

« Sect. 2. — Les Hautes Puissances contractantes conviennent de ne pas déclarer la guerre ni commencer les hostilités contre un autre État de la Ligue avant que toute question ou dispute ait été soumise pour enquête et examen et avant que la décision de la Cour ou la recommandation du conseil aient eu lieu, ou avant que le délai prévu dans cette convention pour rendre la décision ou faire la recommandation soit écoulé, ou, si la décision de la Cour ou la recommandation du conseil, selon le cas, a eu lieu dans ledit délai, avant que six mois se soient écoulés depuis la décision ou la recommandation.

« Sect. 3. — Les Hautes Parties contractantes conviennent de coopérer dans le développement de relations amicales entre États et, dans ce but, de réunir, au moins une fois tous les cinq ans, des conférences internationales pour formuler et développer le droit international (1). »

L'article 2 traite du conseil international, du ministère et du conseil de conciliation.

Le conseil international doit être composé de représentants de tous les États de la Ligue, choisis par chaque État à son gré et révocables, à raison de trois membres pour chacune des huit grandes Puissances et d'un membre pour chacun des autres États. Les résolutions y doivent être prises « à la majorité absolue de tous les membres ». Le conseil international doit instituer un secrétariat, nommer un secrétaire qui sera le secrétaire de la Ligue, et constituer les services et nommer les fonctionnaires assistants nécessaires pour la gestion des affaires de la Ligue.

Le conseil international a des attributions importantes et diverses :

Il doit « examiner les conditions sociales, économiques, politiques et autres qui affectent les relations internationales et faire à leur sujet un rapport annuel avec ses recommandations aux États de la Ligue, et, de temps en temps, faire d'autres rapports et recommandations selon qu'il le jugera nécessaire ou expédient (2). »

(1) *Draft Convention for League of Nations*, p. 23-24.
(2) Sect. 17, *ibid.*, p. 28.

Il établira des règles « pour le fonctionnement de la Ligue tout comme un département du gouvernement établit des règles selon la loi et la constitution » (1).

Il aura le pouvoir de faire des lois pour les États de la Ligue et d'apporter des modifications à la constitution de la Ligue, à condition que ses résolutions, en pareil cas, aient été prises à la majorité des deux tiers et sous la réserve que lesdites résolutions ne seront obligatoires que pour les États de la Ligue qui n'auront pas, dans l'espace d'un an, signifié leur dissentiment (2).

Il aura le pouvoir de décider qu'un État de la Ligue a déclaré la guerre ou commencé « les hostilités ou commis d'autres actes en violation de la convention et il notifiera aussitôt cette condition aux États de la Ligue qui, en conséquence, chacun pour son compte, déclareront la guerre au membre récalcitrant ou, dans les cas de moindre importance, fourniront leur contingent militaire à la force internationale » (3).

Il aura le pouvoir de « convoquer des conférences internationales périodiques et spéciales pour formuler et codifier les règles de droit international; il fournira à ces conférences telles informations et recommandera à leur considération telles mesures qu'il jugera nécessaire et expédient » (4). — « On peut conclure avec sûreté, ajoute le commentaire, que les lois faites par le conseil international et acceptées par les États de la Ligue deviendront, avec le temps, les lois du monde parce que les États importants du monde seront membres de la Ligue et que l'influence de leur exemple, à défaut d'autre cause, tendra à amener ce résultat. Mais, en même temps, il n'est que juste que tout le monde soit admis à participer à la confection de lois qui doivent être immédiatement ou ultérieurement des lois pour le monde. Pour répondre à ce besoin, le projet de convention établit de même des conférences internationales auxquelles pratiquement tous les États, membres

(1) Sect. 18, *Draft Convention for League of Nations*, p. 28.
(2) Sect. 19, *ibid.*, p. 28-29, et Comment, *ibid.*, p. 9-10.
(3) Sect. 20, *ibid.*, p. 29. « Certains publicistes pensent qu'un organe central de la Ligue devrait avoir le pouvoir de déclarer réellement la guerre au nom de la Ligue pour assurer une prompte action. La difficulté rencontrée en essayant d'accueillir cette suggestion a été la disposition constitutionnelle de certains pays qui permet à la législature seule de déclarer la guerre. » Comment, *ibid.*, p. 11.
(4) Sect. 21, *ibid.*, p. 19.

ou non de la Ligue, doivent être admis et qui auront le devoir de codifier et de développer le droit international (1). »

Le conseil international, enfin, aura le pouvoir de nommer ou d'élire un comité exécutif qui sera désigné sous le nom de ministère et d'autres comités pris parmi ses membres et aussi des comités spéciaux qui pourront être composés exclusivement ou non de ses membres.

Le ministère sera composé de cinq membres du conseil international appartenant à cinq États différents de la Ligue; il sera responsable devant le conseil international et pourra être révoqué par ce conseil. Il sera investi des pouvoirs exécutifs du conseil international et possédera tous les pouvoirs de ce conseil lorsque celui-ci ne sera pas en session, à la seule exception du pouvoir de faire des lois pour la ligue.

« Le ministère aura le pouvoir d'accueillir des plaintes ou d'entreprendre des investigations, de se livrer à des examens préliminaires sur toute question en dispute, qu'elle soit ou non formellement portée devant lui, d'arranger l'affaire et, de sa propre initiative, de déposer une plainte à la Cour internationale ou au conseil de conciliation ou aux institutions existant à la Haye, sous la réserve que les parties à une querelle puissent désigner, par leur accord, le tribunal auquel une question peut être soumise et qu'en outre, si une partie prétend qu'une question en dispute est justiciable, cette question soit transmise à la Cour internationale (2).

« Le ministère, quand, dans son opinion, surgira une situation susceptible de mettre en danger les relations pacifiques entre des États, membres ou non de la Ligue, saisira immédiatement le conseil international, ou, si le conseil international n'est pas en session, saisira les États de la Ligue et convoquera le conseil international en session spéciale (3). »

Le ministère doit siéger en permanence. « Cela signifie, dit le commentaire, que nous aurons siégeant constamment à la Haye cinq hommes de réputation internationale sans doute, — des hommes ayant rempli des fonctions importantes, — » toujours en

(1) Comment, *Draft Convention for League of Nations*, p. 13.
(2) Sect. 29, *ibid.*, p. 31.
(3) Sect. 30, *ibid.*, p. 31.

intime contact et conférence, surveillant de près les développements internationaux, et prêts, en tout temps, à agir à la minute. Ils acquerront nécessairement une connaissance exceptionnelle des conditions internationales et parleront avec autorité. Qui peut mesurer la portée des résultats d'une telle institution ?

« Quand, sur la recommandation du conseil international, l'usage de la force militaire aura été déterminé par une action favorable de la part des États de la Ligue connus comme les grandes Puissances, le ministère procédera à la nomination d'un conseil de guerre et prendra telles autres mesures qui seront nécessaires pour mettre à exécution les dispositions du traité (1). »

Le conseil de conciliation est, en quelque sorte, une réduction du conseil international; il doit, en effet, se composer d'un membre du conseil international, de chaque État, désigné comme membre du conseil de conciliation; en fait, la désignation spéciale ne concerne que les grandes Puissances, seules admises à avoir plus d'un délégué au conseil. « Cela fait, ainsi s'exprime le commentaire, un très large conseil de conciliation, mais cela offre l'avantage de permettre aux membres de se grouper en sections, et il n'est pas présumé qu'ils agissent tous en même temps. En fait, il est nécessaire que la plupart d'entre eux soient laissés libres pour le travail général du conseil international, puisque les petits États n'envoient qu'un représentant, chacun, au conseil international, et que tous leurs représentants sont par suite, en même temps, membres du conseil de conciliation. Cette disposition peut paraître imparfaite, mais elle a un but qui est de rendre variable et non fixe le personnel du conseil de conciliation.

« Une Cour décidant sur des questions de droit et d'équité doit avoir un personnel fixe. Son principal devoir est d'interpréter et d'appliquer la loi et les usages. Une composition permanente est désirable à l'effet d'assurer une connaissance particulière de la loi et la continuité des décisions. Une telle Cour, si elle est composée des hommes qu'il faut, ne fera que grandir, d'année en année, en prestige et en influence.

« La conciliation, d'autre part, est basée sur le principe du compromis, qui laisse l'une des parties à la controverse ou toutes

(1) Comment, *Draft Convention for League of Nations*, p. 2-3.

les deux, avec le sentiment qu'elles n'ont pas obtenu tout ce qui leur était dû. Il est donc aisé de comprendre comment, lorsqu'une dispute s'élève, une nation peut faire des objections à la présence d'un individu qui a siégé dans une affaire précédente, dans laquelle lui ou ses amis n'ont pas accordé tout ce qui était prétendu. Un personnel variable dans le conseil de conciliation ne peut donc pas être un désavantage (1). »

Le conseil, dont la mission consiste surtout à examiner ou à régler les questions non justiciables, statue en section, et la recommandation d'une section est considérée comme la recommandation du conseil, « à moins qu'une des parties en litige soit d'opinion différente, auquel cas la question doit être examinée et la recommandation faite par le conseil de conciliation » tout entier (2). Les recommandations doivent être motivées (3).

La Cour internationale doit se composer de quinze juges. Afin d'écarter l'opposition des petits États qui, à la Haye, en 1907, avaient insisté pour avoir chacun leur représentant à la Cour, le projet propose de confier le choix des juges à des électeurs judiciaires nommés par les États membres de la Ligue, en nombre égal, à raison de trois par État, petit ou grand. Les juges seraient choisis parmi des candidats désignés soit par les États, soit par les électeurs judiciaires.

« La compétence de la Cour s'étend aux disputes de nature justiciable s'élevant entre États membres de la Ligue ou non, aux disputes entre corporations ou individus d'un côté et États de l'autre, et même aux disputes entre corporations et individus, pourvu qu'elles soient d'importance internationale. C'est à la Cour elle-même de déterminer si une dispute portée devant elle est justiciable (4). »

La Cour, en dehors de ses pouvoirs judiciaires, a un pouvoir d'injonction qui lui permet, soit d'office, soit sur demande du conseil de conciliation ou du ministère, d'enjoindre à un État de la Ligue de s'abstenir de commettre des actes répréhensibles pendant un examen pour décision ou recommandation.

(1) Comment, *Draft Convention for League of Nations*, p. 14-15.
(2) *Ibid.*, p. 16, et sect. 39, *ibid.*, p. 34.
(3) Sect. 42. *ibid.*, p. 34-35.
(4) Comment, *ibid.*, p. 6.

L'injonction doit être soutenue par les forces économiques ou par les forces militaires des États de la Ligue ou par les unes et les autres (1).

Les conférences internationales seront « composées de représentants des États qui ont été invités à la seconde Conférence de la Haye » ; elles auront pour mission de codifier et de développer le droit international; elles seront convoquées et dissoutes par le conseil international; leurs résolutions seront obligatoires pour tous les États qui y auront pris part, à l'exception de ceux qui auraient opposé leur refus de les accepter dans le délai d'un an après la fin de la conférence (2).

Le principe de la *League to enforce peace,* qui proscrit le recours aux armes sans examen préalable du différend, principe inscrit d'abord dans la convention Porter en 1907, puis dans les traités Bryan, ne saurait guère soulever d'objections que de la part des ambitieux qui entendent se réserver l'avantage d'une préparation supérieure à la guerre. Le principe de l'obligation de l'emploi de la force collective de la Ligue contre les États qui ouvriraient les hostilités sans examen préalable a été, au contraire, l'objet de critiques diverses. L'auteur qui, sous le pseudonyme de Cosmos, a écrit, à la requête du *New York Times,* une série d'articles remarquables sur les bases d'une paix durable, émet des doutes sur la convenance de cette obligation.

« L'analogie entre les individus et les gouvernements, dit-il, et celle entre États comme membres d'un système fédéral et les nations comme égales coopérant dans un ordre international éclaire et aide, mais elle ne doit pas être poussée trop loin. Un individu est un simple être humain responsable dont les actes peuvent être châtiés sur sa tête. Une nation est une large communauté d'individus ayant des opinions personnelles différentes et des intérêts personnels différents, qui peuvent ou non approuver et soutenir une action donnée de leur gouvernement et qui ne peuvent donc être tenus pour personnellement responsables de la politique gouvernementale, sans injustice et sans mal inutile. C'est une maigre réparation pour les méfaits d'un gouvernement de tuer des hommes innocents, des femmes et des enfants qui sont ses sujets

(1) Sect. 32, 37 et 75, *Draft Convention for League of Nations,* p. 32, 33, 41-42.
(2) Article 5, sect. 85-88, *ibid.*, p. 44.

ou de ravager ou de détruire leur propriété. Il y a de sérieuses objections à l'usage de la force entre nations, objections qui n'ont rien à voir avec les enseignements du pacifisme ou avec la doctrine de non résistance au mal, mais qui résultent de la nature des choses. » Cosmos reconnaît toutefois que le plan de la Ligue, « en tant que reconnaissance du fait non douteux qu'une force de quelque espèce est la sanction dernière dans toutes les affaires humaines, repose sur une base sûre », mais il éprouve des doutes quant à l'application. « Il n'est pas invraisemblable, par exemple, écrit-il, que l'adoption de semblable politique exige que toute guerre, de quelque caractère que ce soit, devienne, en fait, une guerre mondiale. Si l'on réplique que les forces réunies des autres Puissances seraient si écrasantes qu'aucun État n'oserait les défier, toute personne qui se rappelle l'histoire politique et militaire de l'Europe doit avoir permission d'en douter (1). » En outre, il n'est pas toujours aisé de déterminer « à la satisfaction générale » quel est le véritable agresseur et il serait grave de « traiter comme un acte d'agression de la part d'une Puissance donnée ce que cette nation considérerait comme un acte de défense » (2). Enfin, les États ne devraient pas s'exposer au risque « de s'éveiller quelque matin se trouvant en guerre avec la Russie, avec la Grèce, ou avec l'Espagne, ou avec l'Argentine à cause de quelque incident dont ils ne sauraient que peu ou même rien et pour lequel ils auraient jugé incroyable d'entrer en guerre » (3).

« Un examen attentif du projet, dit d'autre part M. Alvarez, montre que, dans la pratique, il donnerait des résultats contraires au but cherché : l'agresseur peut être écrasé, s'il est Puissance secondaire et si, au contraire, il est grande Puissance, le pacte n'empêchera pas le conflit. Dans ce cas, en effet, le puissant agresseur ne manquera pas de chercher des alliés et l'attaqué, avec ceux qui se sentiront menacés, partiront en guerre, appelant à leur aide tous ceux qui auront signé le pacte; ceux-ci, si ce sont des États faibles ou n'ayant pas des intérêts directs à la guerre, s'excuseront, ne prendront pas part à la lutte et le pacte restera sur le papier. En d'autres termes, si nous supposons que la Ligue ait été

(1) Cosmos, *The Basis of durable peace*, New-York, 1917, p. 97-98.
(2) *Ibid.*, p. 98-99.
(3) *Ibid.*, p. 103.

constituée avant l'actuelle conflagration européenne, elle n'aurait pas empêché la guerre, non plus qu'elle n'y aurait fait entrer d'autres pays que ceux qui s'y trouvent actuellement (1). » Mais elle y aurait peut-être fait entrer certains plus vite et la claire vue de l'entrée immédiate de tous les belligérants actuels dans la lutte eût peut-être évité l'agression. Le gouvernement britannique qui, d'après la récente communication de lord Curzon à la Chambre des lords, semble tout à fait favorable aux principes formulés par la *League to enforce peace,* admet la nécessité de sanctions; il ne s'arrête donc pas aux objections élevées contre le recours à la contrainte; ces objections ne sont pas cependant dénuées de toute valeur, mais il ne serait pas impossible d'en tenir compte sans renoncer aux avantages que semble promettre l'obligation de l'action coercitive. Il suffirait d'assouplir un peu la formule de l'engagement et de la mettre en complète harmonie avec les réalités. Il est vrai que les États membres de la Ligue, obligés, par convention, à prendre les armes contre les États délinquants, pourraient, en fait, s'abstenir. Le projet de convention dressé par le groupe d'études que présidait M. Théodore Marburg, charge le conseil international de déclarer qu'un État a commis les infractions qui appellent l'action coercitive, sans le charger de déclarer la guerre au nom de la Ligue; chaque État décide, en fait, « s'il accomplira ou non ses obligations ». Ce serait, sans doute, épargner en certaines circonstances, à certains États, une tentation fâcheuse que de ne pas leur imposer l'obligation de recourir aux armes, de les engager seulement à déférer à l'invitation de le faire, qui leur serait adressée par le conseil international. L'éventualité, la possibilité, la menace d'une action coercitive concertée auraient, sans doute, autant d'efficacité, pour intimider les États mal intentionnés, qu'une obligation qui risquerait de n'être pas exécutée.

(1) Alejandro Alvarez, Exposé de motifs concernant la création d'une union continentale, un conseil de conciliation, Institut américain de droit international, *Acte final de la session de la Havane*, p. 104.

## IV

« Les sociétés nationales américaines de droit international ayant, pour l'orientation de leurs travaux, manifesté le désir d'avoir une vue d'ensemble sur la Société des nations et le droit de l'avenir », l'Institut américain de droit international, dans sa première session, en janvier 1916, a chargé son secrétaire général d'en faire une étude générale. Dans cette étude, intitulée *le Droit international de l'avenir*, M. Alvarez, après avoir décrit ce qu'étaient, à la veille de la guerre de 1914, la Société des nations et le droit international, expose les tendances nouvelles dont témoignent, en vue de l'organisation future des rapports internationaux, les gouvernements, les associations politiques et scientifiques, les publicistes d'Europe et d'Amérique, puis il indique les bases qui lui paraissent essentielles ou simplement désirables pour la réorganisation de la société internationale et pour la reconstruction du droit international. Sur quelques points, les conclusions présentées dans *le Droit international de l'avenir* ont été modifiées ou complétées par M. Alvarez dans deux rapports et projets concernant la reconstruction du droit international et la création d'une union continentale ou conseil de conciliation (1).

« La société internationale, dit M. Alvarez, doit s'organiser de telle manière qu'il ne puisse y avoir de rivalités entre les États ou que, s'il en survient, elles soient pacifiquement aplanies; que les nécessités vitales des États puissent recevoir une satisfaction pacifique, conforme à la justice, sans aucune place laissée à l'arbitraire ou à la force; que les rapports entre États soient régis par les règles juridiques; que ces règles, toutes lacunes comblées et défauts corrigés, soient mises en harmonie avec les conditions de la vie moderne, et, ainsi revivifiées, soient effectivement obéies (2). »

Estimant, à juste titre, que toute réforme, pour être fructueuse

(1) V. ces rapports et projets, *Institut américain de droit international, Acte final de la session de la Havane*, p. 45 et suiv., 102 et suiv.

(2) *Le Droit international de l'avenir*, p. 71.

et durable, doit trouver ses points d'appui dans les expériences faites, dans les opinions répandues et les sentiments dominants, M. Alvarez entend chercher, dans les enseignements du dernier siècle de vie politique, dans les leçons à tirer de la guerre actuelle, dans les aspirations de l'humanité, les bases positives de réformes qu'il ne veut proposer ni trop complètes ni trop radicales, de peur de se heurter à des difficultés pratiques insurmontables (1).

« L'expérience de la vie internationale indique, dit-il, que l'indépendance, la souveraineté et l'égalité des États, bases du sentiment patriotique qui, dans la guerre actuelle, s'est manifesté d'une manière si intense, doivent être respectées dans la nouvelle organisation. Il faut, dès lors, éliminer pour l'instant, comme contraires à ce sentiment, les projets de confédération universelle ou les autres propositions qui reposent sur une base analogue... (2).

« Si le sentiment patriotique doit être respecté, par contre, il peut et doit être corrigé, dans l'organisation de l'avenir, par d'autres sentiments qui existent dans toutes les consciences et dans la réalité, mais qui, jusqu'ici, n'ont pas trouvé place suffisante : la notion du *devoir social*, celle de coopération entre États, celle de la *solidarité* de tous les membres de la Société des nations. Ces notions font apparaître, à leur tour, l'intérêt général d'un continent et celui de la société internationale, qui, à l'avenir, doit être reconnu par les États au même titre que l'intérêt général national est reconnu et protégé par la loi de chaque pays (3). »

M. Alvarez estime donc qu'il y a lieu de se préoccuper de l'organisation de la société internationale européenne, de l'organisation de la société internationale américaine et de l'organisation internationale mondiale.

Pour l'organisation de la société des États d'Europe, M. Alvarez était, en 1916, partisan de « la suppression du concert européen, des alliances et des combinaisons d'équilibre, cause véritable de la catastrophe actuelle. Ce système, écrivait-il alors, doit faire place à la *coopération* ou au *concert*, sur la base de l'égalité juridique de tous les États du continent, malgré qu'en réalité les grandes Puissances doivent conserver leur naturelle influence. Ce sont donc

(1) *Le Droit international de l'avenir*, p. 73.
(2) *Ibid.*, p. 73.
(3) *Ibid.*, p. 74.

tous les États d'Europe qui doivent prendre en mains les destinées du continent et régler les matières constitutives du concert européen ou plus exactement du droit public de l'Europe, qui a toujours été aux mains des seules grandes Puissances. Et l'organisation sur laquelle l'accord se fera ne devra souffrir de modifications que du consentement de tous les États (1). »

Il proposait une union semblable à l'Union panaméricaine pour l'examen des problèmes politiques et la mise en communication facile, par cet organe, de l'ensemble des États d'Europe avec les États du continent américain. Il n'hésitait pas à investir de pouvoirs extrêmement étendus cette Union composée des représentants de tous les États de l'Europe.

L'Union politique européenne aurait eu pour objet « l'étude des intérêts généraux et des besoins du continent et la création des moyens les plus propres à leur donner satisfaction ». Elle aurait examiné « les problèmes de caractère continental non susceptibles de réglementation juridique, dont la solution est, à l'heure actuelle, abandonnée à la politique arbitraire ou d'opportunité des grandes Puissances ». Elle aurait pu prendre, « dans l'intérêt du continent, toutes mesures tendant à éliminer les rivalités ou les appréhensions entre États ». Elle aurait eu à donner « les satisfactions voulues au principe des nationalités, à instituer l'administration internationale, la neutralité perpétuelle ou temporaire, le contrôle financier ou le protectorat, dans les pays ou les régions où la nécessité s'en serait fait sentir dans l'intérêt de la communauté ou de la paix publique. » Si un État récalcitrant s'était insurgé contre l'Union, avait violé le droit international, négligé de remplir ses obligations, « des mesures de coercition auraient pu être prises contre lui : boycottage commercial, rupture des relations, voire même emploi de la force — d'une force internationale dont l'usage n'est pas aussi rare qu'on le pense » car « elle a été employée en diverses occasions, l'expédition en Chine, l'intervention en Crète, etc. (2) ».

Puis, l'Union une fois affermie et les États habitués à débattre ensemble leurs intérêts communs, les attributions de l'Union auraient pu être étendues : « Les pays qui auraient un intérêt vital, écrivait M. Alvarez, à porter leur souveraineté sur des régions sou-

(1) *Le Droit international de l'avenir*, p. 79.
(2) *Ibid.*, p. 81 et 82.

mises à celle d'un autre État du même continent, en cas de surpopulation par exemple, soumettraient le cas à l'Union, en indiquant le chiffre de l'indemnité ou toute autre satisfaction qu'ils seraient prêts à offrir audit État. L'assemblée examinerait la requête, et, à la lumière des motifs allégués, en tenant compte des compensations offertes, se prononcerait sur la pétition... L'Union pourrait encore être un grand tribunal de conciliation dans les questions d'intérêt vital entre les États. A cet effet, elle nommerait, en cas de conflit entre ses membres, une commission d'enquête, qui ouvrirait une information sur les faits, ensuite de quoi l'Union offrirait sa médiation aux parties, et, en cas de refus, renverrait le conflit, s'il est juridique, à l'arbitrage, ou, s'il est politique, imposerait soit un *modus vivendi*, soit même une solution définitive. Enfin, si l'on ne désirait pas aller si loin dans la voie de la solution, par l'Union, de tous différends politiques, il serait du moins possible d'instituer une règle en vertu de laquelle aucun État ne pourrait, avant d'avoir tenté, devant l'Union, la conciliation, déclarer la guerre à un autre membre de l'Union, sous peine de se voir refuser le droit de conquête à la suite de cette guerre (1) ».

M. Alvarez s'est rendu compte, à la lumière des événements, de la difficulté opposée par la guerre de 1914 à la constitution d'une Union européenne ; il s'est rendu compte également de la difficulté d'attribuer à une Union politique continentale des pouvoirs trop considérables.

« Après la guerre, écrit-il dans l'exposé des motifs concernant la création d'une Union continentale ou conseil de conciliation, il sera bien difficile d'établir la coopération entre tous les pays d'Europe, à moins que les conditions de paix facilitent une véritable réconciliation. Il y a, en effet, incompatibilité absolue entre la volonté de mener la guerre actuelle jusqu'à l'entière victoire d'un groupe sur l'autre, et celle d'établir ensuite une coopération entre tous, laquelle coopération présuppose nécessairement l'harmonie et la confiance réciproques.

« Mais ce qui, au contraire, serait bien facile à établir, ce serait la coopération entre les pays de chacun des deux groupes entre lesquels l'Europe est divisée. Dans chacun de ces deux groupes, en

(1) *Le Droit international de l'avenir*, p. 83-84.

effet, il existe aujourd'hui un conseil plus ou moins provisoire composé de représentants de chaque pays et qui maintient et dirige la coopération de tous. Après la guerre, ce conseil pourra facilement devenir permanent et étendre ses pouvoirs; le conseil de direction de chaque groupe de pays en Europe, de même que les conseils qui se créeront sur chaque continent, seraient en communication constante les uns avec les autres, favorisant de la sorte les rapports pacifiques entre tous. Ils tâcheraient d'établir peu à peu la coopération universelle...

« Une fois cette coopération établie, il deviendra possible de fonder des institutions qui auront pour but direct le maintien de la paix et la solution pacifique des conflits entre États. Elles devront avoir un caractère continental, car il est à souhaiter que les questions qui intéressent un seul continent soient résolues uniquement par les États qui le constituent. Si, à l'heure actuelle, il est bien difficile d'établir pareilles institutions entre tous les États de l'Europe, il est au contraire aisé de l'établir entre les États de chaque groupe ainsi qu'entre tous les États de l'Amérique (1). »

Dans son projet de création d'une Union continentale ou conseil de conciliation entre les États américains, M. Alvarez se garde de donner à ce conseil des attributions aussi étendues que celles qu'il proposait, dans *le Droit international de l'avenir*, pour l'Union politique européenne; il a soin d'indiquer, d'ailleurs, que c'est à regret qu'il ne lui donne point le pouvoir « de connaître des questions d'intérêts vitaux entre les États et pour lesquelles le Droit international ne prévoit ni ne fournit aucun moyen de solution pacifique », mais il « a craint que cette partie du projet fût considérée comme trop hardie et par suite inacceptable » (2).

Comme l'Union panaméricaine actuelle, le conseil de conciliation serait composé d'un représentant de chacun des États américains, mais, à la différence de l'Union panaméricaine, les membres du conseil de conciliation ne devraient pas être des agents diplomatiques.

Le conseil serait chargé : de veiller sur les intérêts généraux du continent, de développer les relations des États du continent entre eux et avec les États des autres continents, de revoir et examiner

(1) *Acte final de la session de la Havane*, p. 110-111.
(2) *Ibid.*, p. 113.

les demandes de modification aux règles coutumières du droit international, de connaître de toute plainte d'un État contre un autre, qui n'aurait pas été portée devant la Cour d'arbitrage, de veiller à l'observation des lois internationales.

Sur les plaintes d'un État contre un autre, le conseil pourrait décider le renvoi à la Cour d'arbitrage « ou suggérer une solution amiable ou partielle, provisoire ou définitive, ou encore proposer un *modus vivendi*, ou enfin se désintéresser de l'affaire, en ne lui donnant pas de suite » (1).

Les décisions ou suggestions du conseil n'auraient pas, en principe, de caractère obligatoire; cependant elles pourraient « avoir exceptionnellement ce caractère obligatoire quand le conseil en déciderait ainsi contre les États qui auraient procédé avec une manifeste mauvaise foi ». — Le motif de l'exception ne serait peut-être pas de nature à faciliter l'admission, par les États, de l'éventualité d'une coercition qui serait l'effet d'une condamnation infamante. — Les mesures coercitives pourraient être de natures diverses; elles pourraient consister dans « la rupture des relations diplomatiques de tous les pays contre l'infracteur », en imposition d'amendes ou d'indemnités, en sanctions de caractère économique, « confiscation totale ou partielle des navires de commerce, de l'argent ou d'autres effets possédés par l'État offenseur dans les autres pays qui font partie du conseil; défense étendue à tous les pays de lui consentir des prêts ou de lui donner une aide pécuniaire quelconque, boycottage commercial et blocus pacifique, enfin, en dernier lieu et après avoir épuisé en vain les autres moyens, en recours à la force armée. La coercition armée serait ou collective ou confiée à un ou plusieurs États agissant au nom des autres. Aucun État ne pourrait « déclarer la guerre à un autre État du continent sans avoir obtenu au préalable une sentence ou une solution en sa faveur prononcée par la Cour internationale ou par le conseil », à moins que celui-ci ne se fût désintéressé de l'affaire.

« En cas de conflit entre États appartenant à des continents différents, le conseil dont chaque État relève pourrait servir d'intermédiaire pour solutionner le différend. Chacun nommerait à cet

(1) *Acte final de la session de la Havane*, p. 117.

effet une commission composée de membres pris dans son sein. Ces commissions réunies auraient les mêmes attributions que possède le conseil continental. Si, faute d'accord, la guerre éclatait entre lesdits pays, chaque conseil déciderait l'attitude que devraient assumer les États qu'il représente (1). »

La société internationale mondiale serait réorganisée sur la base d'« unions » d'un caractère moins strict que celui de la fédération, en ce que l'union n'exige qu'une coopération, restreinte à un ou plusieurs objets particuliers, tandis que la fédération exige la coopération générale de tous les États associés.

M. Alvarez propose quatre unions : une union administrative, une union législative, une union judiciaire, une union économique.

L'union administrative aurait pour objet de coordonner les unions déjà existantes : postale, télégraphique et autres sous une direction commune qui aurait charge, en outre, de préparer les unions nouvelles qui paraîtraient désirables.

L'union législative prendrait la succession des conférences internationales qui, depuis le milieu du dix-neuvième siècle, avaient commencé à substituer, en droit international, le droit écrit au droit coutumier, mais elle aurait à transformer l'héritage, en en organisant l'exploitation méthodique et continue.

L'union législative aurait, à sa tête, *un comité permanent* ou *conseil de direction*, chargé de donner l'impulsion et de veiller au bon fonctionnement de l'appareil législatif international. Le comité préparerait le programme des conférences érigées en un véritable parlement international où des délégués, nommés non plus pour une conférence déterminée mais à titre permanent, assureraient la continuité des travaux et prépareraient la codification progressive du droit des gens. « Il faudrait, dans les délibérations des conférences, dit M. Alvarez, instituer une règle en vertu de laquelle une majorité, déterminée non seulement par le nombre, mais par l'importance des pays, calculée d'après leur population, leur commerce, etc., pourrait obliger une minorité, car il n'est pas possible d'admettre qu'un ou plusieurs petits États, sans autres motifs que leurs caprices ou le soin exclusif de leurs intérêts particuliers, em-

(1) *Acte final de la session de la Havane*, p. 116-120.

pêchent la sanction et l'application générale des lois que la majorité estime d'utilité internationale. Cette mesure s'impose avec d'autant plus de raison qu'actuellement les règles établies par la coutume engagent tous les États, même ceux qui ne les ont pas expressément acceptées, pourvu qu'elles soient généralement reconnues par tous les autres (1). »

L'union judiciaire aurait pour objet d'assurer l'examen, par un véritable tribunal international, de tous les différends d'ordre juridique qui viendraient à s'élever entre les États. Les États ont manifesté, jusqu'à présent, une grande répugnance à accepter l'arbitrage obligatoire pour la solution des litiges qu'ils considèrent comme affectant des questions d'intérêt vital ou d'honneur national. M. Alvarez pense que ces répugnances pourraient être surmontées grâce au système que propose M. James Brown Scott, en s'inspirant de l'expérience de la Cour suprême des États-Unis.

Tout État pourrait saisir le tribunal international, dénommé Cour permanente de justice arbitrale, de toute réclamation d'ordre juridique contre un autre État. La Cour examinerait d'abord sa compétence, c'est-à-dire examinerait si la réclamation est bien d'ordre juridique; si elle se jugeait compétente, elle inviterait à comparaître l'État contre lequel la réclamation serait élevée. Si l'État défendeur s'abstenait de comparaître, la Cour n'en rendrait pas moins sentence. Mais, en tout cas, rendue contradictoirement ou par défaut, la sentence ne serait susceptible que d'exécution volontaire de la part de l'État condamné; elle ne pourrait pas être imposée par la force.

La Cour internationale agirait donc comme la Cour suprême des États-Unis, lorsque celle-ci statue sur différends entre États américains. Ses sentences n'auraient, comme celles de la Cour suprême en pareil cas, qu'une valeur morale, mais les sentences de la Cour suprême entre États américains, bien que dépourvues de sanction par contrainte matérielle, ont une autorité morale qui suffit à assurer leur respect et leur exécution (2).

M. James Brown Scott a d'ailleurs montré, avec une grande

(1) *Le Droit international de l'avenir*, p. 94-95.

(2) *Ibid.*, p. 95 et suiv., et « Bases relatives à l'organisation d'une Cour de justice arbitrale », *Acte final de la Havane*, p. 100-101. Comp. James Brown Scott, « Considérations sur les recommandations de la Havane » *ibid.*, p. 35-39.

finesse, que l'engagement pris, par des États, de prêter main forte à l'exécution des sentences d'une Cour internationale serait une garantie médiocre, que pareil engagement ajouterait peu et risquerait plutôt de retrancher aux chances de succès de l'acceptation et du bon fonctionnement de la Cour.

« Si, dit-il, les nations convenaient de soumettre à la décision de la Cour leurs différends d'ordre justiciable et si, ayant des doutes quant à l'accomplissement de la parole donnée, elles concluaient une convention particulière ou faisaient insérer, dans le traité ou convention original, une disposition visant la réunion de forces pour contraindre des nations récalcitrantes à soumettre, à la décision de la Cour, conformément à la convention, un conflit d'ordre justiciable, nous devrions néanmoins nous fier à la bonne foi des nations pour l'exécution de la convention prévoyant l'emploi de la force contre les nations récalcitrantes. Même si un petit nombre de nations garantissaient l'exécution de la convention, s'engageant à réunir leurs forces, soit pour contraindre les nations récalcitrantes à soumettre un différend, soit pour contraindre les nations parties à la convention à réunir leurs forces contre les nations récalcitrantes, nous devrions nous fier à la bonne foi d'un petit nombre de nations pour l'emploi de leurs forces dans ce but. Si nous devons donc, en dernier ressort, nous fier à la bonne foi des nations, il me semble que nous pourrions nous y fier tout d'abord, au lieu d'aider à la rendre inefficace, en paraissant nous en défier. Ces observations s'appliquent également à des conventions visant l'emploi de la force, le cas échéant, pour faire exécuter la sentence. Ainsi donc, si nous sommes obligés, bon gré mal gré, de nous fier à la bonne foi des nations, il faut bien que nous nous abstenions de la soupçonner et que nous fassions tout ce qui dépend de nous pour justifier la confiance en cette bonne foi et, ce faisant, fortifier la bonne foi elle-même (1). »

Tous les États ne devraient pas être représentés dans la Cour de justice arbitrale dont les membres devraient être en nombre limité. Ces membres pourraient être choisis, par le conseil de direction de l'union législative, parmi les publicistes de renom universel versés dans les divers systèmes existants de droit international; leur na-

(1) Institut américain de droit international. Sa *Déclaration des droits et devoirs des nations*, p. 71-72.

tionalité serait indifférente, à la seule condition de n'avoir qu'un seul représentant pour chaque pays. A côté de ces juges permanents, le tribunal, dans chaque litige, s'adjoindrait deux juges, respectivement choisis par l'une et l'autre des parties en cause (1). »

L'union économique et commerciale aurait pour objet d'établir un régime basé sur la coopération entre nations au lieu d'un régime basé sur l'âpre opposition des intérêts. Elle viserait à faire régner la liberté commerciale, à régler « toutes les questions relatives à la colonisation et à l'émigration, afin d'éviter le danger de surpopulation des pays et les conflits qui en résultent naturellement ». Elle provoquerait et préparerait, dans cet esprit, les traités de commerce et les accords sur les questions affectant les rapports commerciaux, telles que les « voies et moyens de communication terrestres et maritimes » (2).

M. Alvarez joint à l'esquisse d'une organisation internationale très complète l'esquisse d'une reconstruction du droit international. Il compte que l'organisation internationale reposant sur une série d'unions de caractère mi-politique, mi-juridique, ferait disparaître « cette distinction ou plutôt cet antagonisme qui, aujourd'hui, divise les domaines juridique et politique et ne peut conduire qu'à des difficultés et des contradictions » (3). Il espère établir l'harmonie entre les deux domaines. Il entend d'ailleurs élargir le domaine juridique et plier à l'empire des règles de droit les orgueils politiques qui s'y refusent; il n'hésite pas à tailler dans la souveraineté et à envahir le droit constitutionnel. Ainsi, les traités d'alliance secrets seraient condamnés parce qu'ils n'ont « d'autre résultat que de créer l'antagonisme entre les États »; ils seraient frappés de nullité absolue; la guerre ne pourrait plus être valablement déclarée « par la seule volonté des gouvernements sans l'intervention du peuple, non seulement du peuple électoral représenté par son parlement, mais de la nation tout entière consultée par referendum populaire ». Les armements navals et terrestres de tous les pays devraient être soumis à une limitation (4).

(1) Alvarez, *le Droit international de l'avenir*, p. 98.
(2) *Ibid.*, p. 110.
(3) *Ibid.*, p. 134.
(4) *Ibid.*, p. 111.

L'Institut américain de droit international n'a pas encore eu occasion d'examiner intégralement le plan touffu dont l'analyse qui précède ne peut indiquer que les grandes lignes et les traits essentiels. Il est probable qu'il n'en adoptera pas toutes les propositions (1). Mais il a déjà, dans ses deux premières sessions, de Washington (décembre 1915-janvier 1916) et de la Havane (janvier 1917), pris des résolutions intéressantes concernant les bases du droit international et de l'organisation internationale.

Dans sa session de Washington, il a voté une Déclaration des droits et des devoirs des nations qui est, en quelque sorte, la transposition, dans les relations entre les États, des principes fondamentaux qui sont à la base des divers systèmes de droit interne qui ont prévalu dans les pays civilisés et qui y assurent, au moins dans une assez large mesure, la paix, la justice et la protection des faibles contre les abus de pouvoir des puissants. M. James Brown Scott, président de l'Institut, avait démontré, dans une argumentation serrée, que les mêmes principes doivent produire les mêmes effets dans l'ordre international que dans l'ordre national et que l'expérience des siècles doit être mise à profit pour ne pas recommencer, dans l'ordre international, la lente évolution qui a amené l'admission de ces principes dans le droit interne de tous les États civilisés.

« Ces principes fondamentaux, disait M. James Brown Scott, sont le droit à la vie, le droit à la liberté, le droit à la poursuite du bonheur, proclamé par la Déclaration d'indépendance des États-Unis, le droit à l'égalité devant la loi, le droit à la propriété et le droit à la jouissance de tous ces droits... Il me semble que chacun de ces principes que j'ai cru pouvoir appeler fondamentaux peut être internationalisé et appliqué aux relations des États. Le droit à la vie, exprimé dans les termes du droit international, est le droit de l'État d'exister et de maintenir son existence. Le droit à la liberté est le droit de l'État de se développer sans immixtion de l'étranger, c'est-à-dire d'être indépendant du contrôle et de la surveillance d'un autre État. Le droit à la poursuite du bonheur est, aux termes du droit international, le droit de poursuivre la poli-

(1) V. pour la critique en même temps que pour le résumé de ce plan, Charles Dupuis, « le Droit international de l'avenir selon les vues américaines », *Revue des sciences politiques*, 15 août 1917, p. 70 et suiv.

tique la plus favorable à l'État pour le bonheur de son peuple. Le droit à l'égalité devant la loi — la Déclaration d'indépendance proclame que tous les hommes sont créés égaux — ne signifie pas, en droit national, que chaque personne a des capacités et une intelligence égales, mais que chaque personne a les mêmes droits devant la loi et sous la loi, droit qui, transporté dans les termes du droit international, signifie le droit de l'État d'avoir et de tenir un territoire dans des limites définies et d'exercer, dans ces limites, la juridiction exclusive. Enfin, le droit à la jouissance de ces divers droits existe dans le droit international aussi bien que dans le droit national, car, si l'on ne peut jouir des droits, ils sont inutiles (1). »

La Déclaration des droits et devoirs des nations est ainsi formulée :

« I. — Toute nation a le droit d'exister, de protéger et de conserver son existence, mais ce droit n'implique pas le pouvoir et ne justifie pas le fait, par un État, de commettre, pour se protéger ou conserver son existence, des actes injustes contre d'innocents États qui ne font aucun mal.

« II. — Toute nation a le droit d'indépendance, en ce sens qu'elle a droit à la poursuite du bonheur et qu'elle est libre de se développer sans immixtion ou contrôle d'autres États, pourvu qu'en agissant ainsi elle ne commette ni intervention ni violation des justes droits des autres États.

« III. — Toute nation est, en droit et devant le droit, l'égale de tout autre membre de la Société des nations et tous les États ont le droit de proclamer, et, conformément à la déclaration d'indépendance des États-Unis, de prendre, parmi les Puissances du globe, la situation séparée et égale à laquelle les lois naturelles et divines leur donnent droit.

« IV. — Toute nation a le droit de posséder un territoire dans des limites déterminées, et d'exercer une juridiction exclusive sur son territoire, en même temps que sur toutes les personnes étrangères qui s'y trouvent.

« V. — Toute nation qui a un droit, en vertu de la loi des nations, a le droit de le voir respecté et protégé par toutes les autres

(1) Institut américain de droit international, sa *Déclaration des droits et devoirs des nations*, p. 46-49.

nations, car le droit et le devoir sont corrélatifs, et, où il y a droit pour l'un, il y a, pour tous, devoir de l'observer.

« VI. — Le droit international est, tout à la fois, national et international, national au sens qu'il est la loi du pays et s'applique comme tel à la décision des questions qui mettent en jeu ses principes, international dans le sens qu'il est la loi de la Société des nations et, comme tel, s'applique à toutes questions entre les membres de la Société des nations, qui mettent en jeu ces principes (1). »

« Le droit d'indépendance et son corollaire nécessaire, l'égalité, porte le commentaire des articles 2 et 3, doit être entendu dans le sens où il a été défini dans le passage suivant tiré de la décision du grand juge d'amirauté d'Angleterre, sir William Scott (plus tard lord Stowell) dans l'affaire du Louis... décidée en 1817.

« Deux principes de droit public sont généralement reconnus comme fondamentaux. Le premier est l'égalité parfaite et l'entière indépendance de tous les différents États. La grandeur relative ne crée pas de différence de droit ; la faiblesse relative, permanente ou occasionnelle, ne donne pas de droit supplémentaire au voisin plus puissant et tout avantage saisi sur cette base n'est qu'une usurpation... »

Ces termes condamnent nettement toute prééminence de droit des grandes Puissances sur les autres États.

Les recommandations de la Havane visent directement l'organisation internationale. Elles sont ainsi formulées :

« Considérant que l'existence indépendante des nations civilisées et la solidarité de leurs intérêts dans les conditions de la vie moderne ont eu pour résultat de constituer une Société des nations, et

« Considérant que la sécurité des nations et le bien-être des peuples dépendent du maintien, chez eux, des principes de droit et de justice qui gouvernent leurs relations mutuelles, comme membres de la société civilisée ; et

« Considérant que le droit des gens peut être mieux formulé et

(1) Institut américain de droit international, sa *Déclaration des droits et devoirs des nations*, p. 90-91 ; *Acte final de la Havane*, p. 28-29 ; Charles Dupuis, « la Déclaration des droits et devoirs des nations, de l'Institut américain de droit international », *Revue des sciences politiques*, 15 avril 1917, p. 230-231.

fixé par les nations assemblées dans ce but en conférences internationales; et

« Considérant qu'il est de l'intérêt de la Société des nations que les accords internationaux soient rendus effectifs par ratification et observance en toutes occasions et qu'une sorte d'agence de la Société des nations soit constituée pour agir dans ce but dans les intervalles qui sépareront de semblables conférences; et

« Considérant que les principes du droit et de la justice peuvent être mieux assurés et invoqués dans les différends entre et parmi les nations par une Cour de justice arbitrale accessible à tous au sein des Puissances indépendantes formant la Société des nations civilisées.

« L'Institut américain de droit international, au cours de sa seconde session, tenue en la ville de la Havane, République de Cuba, le 23 janvier 1917, a adopté les recommandations suivantes qui seront connues ultérieurement comme ses recommandations de la Havane.

« L'Institut recommande :

« I. — La convocation d'une troisième conférence de la Haye à laquelle tout pays faisant partie de la Société des nations devrait être représenté et aux travaux de laquelle il devrait participer.

« II. — L'établissement d'une session fixe pour la conférence de la Haye, laquelle, ayant ses séances à des périodes régulières, déterminées, deviendrait un corps constitué recommandable, sinon ayant encore autorité pour promulguer des lois.

« III. — Une entente entre États formant la Société des nations concernant l'appel et la procédure de la conférence et par laquelle cette institution ne deviendrait pas seulement internationalisée, mais qui s'opposerait à ce qu'aucune nation y prît, comme de droit, une part prépondérante.

« IV. — La création d'un comité, devant siéger à intervalles réguliers entre les conférences, et ayant mission de faire ratifier les conventions et déclarations et d'appeler l'attention sur ces déclarations et conventions afin d'en assurer la mise en vigueur.

« V. — Une entente sur certains principes fondamentaux de droit international, tels que ceux mis en avant dans la Déclaration des droits et devoirs des nations adoptée par l'Institut américain de droit international, le 6 janvier 1916, et qui sont eux-mêmes basés

sur les décisions des Cours anglaises et de la Cour suprême des États-Unis.

« VI. — La création d'un conseil de conciliation pour considérer, discuter et faire rapports sur telles questions d'un caractère non justiciable comme il peut en être soumis à tel conseil par un accord des Puissances dans ce but.

« VII. — L'emploi des bons offices, de la médiation et de la concession amicale pour la solution des disputes d'une nature non justiciable.

« VIII. — Le principe d'arbitrage dans l'arrangement des disputes d'un caractère non justiciable ; aussi des disputes d'un caractère justiciable qui devraient être résolues en cour de justice mais qui, par délai ou maladresse commise, ont assumé telle importance politique que les nations préfèrent les soumettre à des arbitres de leur propre choix plutôt qu'aux juges d'un tribunal permanent.

« IX. — La négociation d'une convention créant une union judiciaire des nations d'après le type de l'Union postale universelle de 1906 à laquelle toutes les nations civilisées et les Dominions indépendants sont affiliés, faisant valoir la bonne volonté des parties contractantes à soumettre leurs disputes judiciaires, c'est-à-dire leurs différends impliquant le droit ou l'équité, à une cour permanente de cette union et de qui les décisions seront obligatoires non seulement pour les nations ayant litiges mais aussi toutes les parties à sa création.

« X. — La création d'une opinion publique éclairée en faveur d'une solution pacifique en général et en particulier en faveur des neuf propositions précédentes, afin que, si elles sont acceptées, elles puissent être mises en pratique et devenir effectives en réponse à l'appel à la plus grande des sanctions, « un respect convenable aux opinions de l'humanité (1). »

Les « recommandations » de la Havane sont suivies de « considérations » dues à M. James Brown Scott, qui soulignent les raisons, l'esprit et la portée des solutions proposées à l'agrément des Puissances. Les considérations mettent particulièrement en relief le souci de prudence qui cherche moins à aller vite qu'à aller sûre-

(1) *Acte final de la session de la Havane*, p. 3-6.

ment, et qui, pour faire accepter innovations et progrès, a soin de les relier à des méthodes déjà expérimentées, à des procédés déjà consentis, à des décisions déjà acquises.

Les recommandations visent surtout à développer l'organisation internationale dans le double but de préciser les règles du droit international et de faciliter la solution pacifique des conflits ; elles visent à assurer à cette organisation l'indispensable appui de l'opinion publique. Elles tendent à donner à la Société des États ou à y développer un organe législatif, un organe de conciliation et un organe judiciaire. Elles le font avec la plus grande mesure, avec les ménagements les plus propres à éviter de froisser aucune susceptibilité, avec la préoccupation constante de ne point compromettre le succès et de ne point rebuter les adhésions par des hardiesses prématurées. Elles cherchent à transformer les conférences de la paix en une institution, sinon permanente, du moins régulière et périodique, soustraite à l'initiative peut-être incertaine et arbitraire d'une Puissance, pour devenir l'effet de la collaboration constante de toutes. Elles se gardent de les prétendre ériger en un parlement international qui dicterait des lois aux États — du moins à certains d'entre eux — malgré eux.

M. James Brown Scott rappelle fort opportunément, dans ses considérations, les sages observations qu'avait adressées M. Elihu Root, alors secrétaire d'État, aux délégués des États-Unis, à la deuxième conférencede la paix : « En toute discussion, leur disait M. Root, il est important de se rappeler que l'objet de la conférence est l'accord, non la coercition. Si de telles conférences doivent devenir l'occasion de tentatives pour forcer des nations à accepter des positions qu'elles regardent comme contraires à leurs intérêts, on ne saurait espérer que ces Puissances leur envoient des représentants. Il est également important que les accords conclus le soient de plein gré et non à regret. Autrement, ils manqueront évidemment à recevoir approbation quand ils seront soumis pour ratifications aux Puissances représentées. Un échange de vues et des explications franches et motivées réussissent souvent à écarter des doutes, à résoudre des difficultés et peuvent conduire à un accord sincère sur des questions qui, à première vue, paraissaient insolubles. Il serait peu sage pourtant de conduire le procédé jusqu'au point où peut naître l'irritation. Après une discussion raison-

nable et si aucun accord n'est conclu, il est préférable de mettre la question de côté ou de la reporter à quelque conférence à venir, avec l'espoir que des considérations ultérieures pourront, dans l'intervalle, dissiper les objections. Dans certaines questions où l'accord d'une partie seulement des Puissances représentées serait utile en lui-même, un tel accord pourrait être conclu : il devrait toujours, en ce cas, être accompagné de la reconnaissance absolue que les autres Puissances ont réservé leur adhésion avec autant de convenance et un droit égal (1). » Et M. James Brown Scott ajoute : « Sans qu'il soit besoin de recourir à une réorganisation radicale de la Société des Nations, réorganisation difficile, longue et peut-être même impossible à accomplir, les conventions et déclarations adoptées par la conférence devront être considérées non comme des statuts internationaux, mais plutôt comme des recommandations, des vœux, qui doivent être soumis aux nations prenant part à la conférence, pour leur soigneux examen et leur approbation. Par la ratification de chacune de ces recommandations et par la déposition des résolutions à la Haye, selon les termes des conventions et déclarations recommandées par la conférence, elles deviennent, au même moment, lois nationales et internationales (2)... »

Mais il serait utile qu'un comité siégeant à intervalles réguliers entre les conférences fût chargé de solliciter, de hâter la ratification des conventions recommandées par les conférences et de rappeler, le cas échéant, aux Puissances qui seraient tentées de les oublier, les conventions devenues, par suite des ratifications obtenues, à la fois lois nationales et internationales. Ce comité ou conseil existe; il n'a que des attributions limitées; il serait facile de les étendre. C'est le conseil administratif du bureau international de la Cour permanente d'arbitrage. Il est composé de la même manière que le conseil directeur de l'Union panaméricaine, car il comprend, sous la présidence du ministre des Affaires étrangères des Pays-Bas, les représentants diplomatiques des Puissances, accrédités à la Haye. « Si un comité directeur peut agir à Washington sans porter atteinte à la souveraineté, la liberté, l'indépendance de vingt et un États, un comité directeur pourra tout

(1) *Acte final de la session de la Havane*, p. 16.
(2) *Ibid.*, p. 18.

aussi bien agir à la Haye dans l'intérêt et sans porter atteinte à la souveraineté, à la liberté, à l'indépendance de quarante-quatre États; une seule chose est nécessaire : le désir de la faire (1). »

Si les Puissances, toutefois, redoutent d'accroître l'importance du comité directeur de la Haye, elles pourraient, lors de l'ajournement de la conférence, confier à celle-ci le soin de nommer un comité spécial en spécifiant « à la fois la nature et l'extension de l'autorité dont il serait revêtu » (2). L'essentiel serait qu'il y eût un organe pour appeler l'attention, en cas de conflit, non seulement des États en litige, mais de toutes les Puissances signataires, sur les conventions en cause, aussi bien que pour activer la ratification des conventions élaborées et préparer les travaux des conférences futures. Il serait d'importance secondaire qu'il y eût à cet égard pluralité ou unité d'organe. Un organe unique serait cependant préférable. « Il ne serait pas exécutif; il ne serait pas un gouvernement; il représenterait pourtant, comme comité, les intérêts internationaux durant les périodes entre les conférences (3). »

L'organe de conciliation pourrait être une commission internationale « composée d'un nombre limité de membres, nommés pour une période restant à fixer, et à laquelle un représentant de chacun des pays en dispute pourrait être ajouté, afin que les vues des gouvernements respectifs puissent être connues avec précision et soigneusement examinées par ceux des membres de la commission étrangers à la dispute ». Ce pourrait être des commissions constituées selon le plan des conventions Bryan. Les Puissances y recourraient selon les termes de leurs accords, et, au delà de ces accords, devraient user à leur choix des divers modes de solution pacifiques des conflits : bons offices, médiation, arbitrage.

L'organe judiciaire serait une Cour internationale de justice selon le modèle de la Cour suprême des États-Unis. « Je n'ai pas mentionné, dit M. James Brown Scott, l'emploi de la contrainte par force, soit pour traîner une nation devant les tribunaux, soit pour rendre effectif contre elle le jugement du tribunal international. Le sheriff n'a pas précédé le juge et il n'a pas été institué en même temps que lui. Il est de création postérieure et comme de

(1) *Acte final de la session de la Havane*, p. 24.
(2) *Ibid.*
(3) *Ibid.*, p. 28.

seconde réflexion. Il est fatalement en conflit avec les individus; il n'est pas un rouage nécessaire — du moins il n'est pas partie intégrante de la Cour suprême en fonction dans les procès entre États de l'union judiciaire américaine et dans l'exécution de ses jugements contre les États. Il se peut faire qu'un sheriff international devienne rouage nécessaire, mais les nations acceptent mal l'idée de la contrainte par force, surtout si elles voient que cette force doit être employée contre elles. La présence du sheriff pouvant user de force, c'est-à-dire d'une police internationale, rendrait l'entente au sujet d'une Cour internationale plus difficile : et, si un sheriff international se trouvait être inutile, son institution réclamée avant celle de la Cour ne ferait que retarder la constitution de cette Cour dont le besoin se fait si vivement sentir. Si l'institution du sheriff est indispensable ou si quelque forme de coercition est reconnue utile pour assurer la présence de l'État défendant devant le tribunal international et pour faire exécuter le jugement de ce tribunal quand il sera rendu, il ne paraît rien moins que sage de demander à l'expérience des nations de déterminer quand et comment la force coercitive sera créée et dans quelles circonstances et conditions elle sera employée (1). »

Enfin, M. James Brown Scott met excellemment en relief la nécessité d'une opinion publique éclairée, seule force qui puisse tourner ou détourner la force brutale, maîtriser les violents et les écarter des conseils et des gouvernements qui commandent à la force matérielle et la mettent en mouvement.

« Si nous substituons, dit-il, la justice à la contrainte par force, nous devons créer une opinion publique en faveur de n'importe quelle et de toute réforme que nous espérons faire triompher. Plus difficile est le problème, plus grand est le besoin que nous nous y donnions, et, le plus tôt nous commencerons, le mieux ce sera pour la cause que nous défendons. Beaucoup de gens préconisent des limites à la justice internationale et, par conséquent, à la paix internationale, de même que beaucoup de gens préconisent des limites à la connaissance; mais la réponse avisée de Pythagore à son royal mais retardataire pupille est aussi vraie aujourd'hui qu'elle l'était quand elle fut prononcée, voilà bien des siècles : « Il

(1) *Acte final de la session de la Havane*, p. 38-39.

n'y a pas de route royale pour apprendre. » Changer la règle de conduite et, comme préliminaire à ceci, changer la règle de la pensée, est certes une tâche difficile, mais, si l'humanité doit préférer l'épreuve de la justice à l'épreuve de la force, nous devons tourner l'éducation de l'humanité vers une croyance à la justice. Si nous réussissons, la justice prévaudra entre les nations comme entre les hommes; si nous échouons, la justice pourra prévaloir partiellement entre les hommes, comme elle le fait assez largement aujourd'hui, mais elle échouera entre et parmi les nations. Le problème qui se pose à nous est donc un problème d'éducation, l'échange d'une fausse règle contre une règle vraie et ennoblissante. Si l'opinion publique peut être éduquée dans un pays, comme par exemple aux États-Unis, elle peut être éduquée dans d'autres pays, et nous pouvons espérer avec confiance que l'avenir nous réserve, dans tous les pays, une opinion publique universelle, internationale et aussi pressante qu'elle sera universelle ou internationale. Un simple statut, une triste expérience nous l'apprend, ne suffit pas à rendre les hommes vertueux, et un simple traité — car un traité est un statut international — ne suffit pas à rendre les nations vertueuses.

« Nous avons échoué dans une tentative et nous sommes condamnés à échouer dans l'autre, car les nations, composées de ces mêmes hommes et de ces mêmes femmes, ne seront pas plus réformés par un statut que ces hommes et ces femmes qui la composent. Sans l'opinion publique, le statut — national ou international — est lettre morte; avec l'opinion publique, le statut — national ou international — est une force vivante. Avec l'opinion publique, tout est possible. Sans l'opinion publique, nous ne pouvons espérer arriver à rien. Si Archimède vivait aujourd'hui, et s'il avait à parler de choses internationales, il déclarerait que l'opinion publique est le levier qui peut soulever le monde.

« Parlant de l'opinion publique dans un discours récent, M. Root a admirablement dit :

« Il n'y a qu'un pouvoir sur la terre qui puisse préserver la loi « pour la protection du pauvre, du faible et de l'humble; il n'y a « qu'un pouvoir sur la terre qui puisse préserver la loi pour le « maintien de la civilisation et de l'humanité, et c'est le pouvoir, « le puissant pouvoir de l'opinion publique de l'humanité.

« Sans elle, vos ligues pour enforcer la paix, vos sociétés pour « une cour du monde, vos conventions de paix, vos dotations de « paix sont tous impuissants, parce qu'aucune force ne remue « dans ce monde, qui n'a pas finalement derrière elle une opinion « publique (1). »

## V

Les projets qui viennent d'être indiqués ou analysés sont loin d'être les seuls qui aient été formulés pour réorganiser la société des États, mais ils semblent bien contenir, sous des formes et dans des mesures diverses, toutes les idées essentielles qui aient été proposées. Ils présentent des propositions communes et ils proposent, sur certains points, des solutions très différentes. Ils s'accordent sur la convenance de préciser et de développer le droit inter-

(1) *Acte final de la session de la Havane*, p. 39-41. « La chose que les hommes craignent plus que le shériff ou le policeman ou la prison d'État, ajoutait M. Root, est la condamnation de la communauté dans laquelle ils vivent. La force la plus puissante parmi les nations est la condamnation prononcée par l'humanité. Et même au cours de cette terrible lutte, nous avons vu les nations qui faisaient appel de jour en jour, appel par la parole, par la plume et par la presse, au jugement favorable de l'humanité, à l'opinion publique du monde. Voilà qui établit des règles de conduite. » *Ibid.*, p. 41.

Cosmos exprime des pensées analogues : « En fait, dit-il, la seule sanction pratique du droit international est l'opinion publique du monde civilisé. Même à présent, les nations ne désirent pas encourir la condamnation d'autres peuples. Une telle condamnation conduit à l'inimitié et l'inimitié conduit à l'isolement économique et intellectuel. Ceux-ci sont l'objet de répugnances et de craintes universelles. Les gouvernements les plus forts sont, en règle générale, les plus prompts à répondre au jugement de l'opinion publique internationale. Il est, au plus haut degré, déplorable que le gouvernement allemand se soit cru assez fort pour défier l'opinion publique du monde en ce qui concerne l'origine et la conduite de la présente guerre ; mais, en agissant ainsi, il s'écartait des préceptes et de la pratique de Bismarck. Celui-ci était toujours soucieux de faire, avant de commencer une guerre, des démarches pour disposer l'opinion d'autres nations en faveur de sa politique et de ses actes. Ce décent respect pour les opinions de l'humanité sur lequel reposait le premier acte national public dans le monde occidental est encore une puissante force motrice parmi les hommes et les nations. Il est permis de se demander si cette véritable sanction n'est pas plus efficace pour assurer l'obéissance, même au droit municipal, que les peines édictées par les diverses lois. Beaucoup d'hommes qui ne craindraient point la punition légale d'un méfait en sont détournés par la terrible punition qu'implique la perte du respect et de la confiance de leurs semblables. » (*The Basis of durable peace*, p. 102 et 103.)

national et le domaine du droit international au moyen d'un organe législatif dont les conférences de la paix de 1899 et 1907 ont fourni le modèle. Ils s'accordent sur la nécessité de brider les fantaisies belliqueuses de la politique en exigeant que toute querelle internationale, que les États en litige s'avouent impuissants à résoudre eux-mêmes à l'amiable, soit, avant tout recours à la force, soumise à l'examen soit d'une Cour de justice ou d'un tribunal arbitral, soit d'un conseil de conciliation. Ils sont en divergence soit sur le rôle de l'organe législatif, soit sur les conséquences de l'examen des litiges. La divergence fondamentale provient de ce que les uns ne craignent point, pour aller plus vite et plus loin, d'imposer aux souverainetés récalcitrantes soit des lois dictées par une majorité, soit des décisions judiciaires ou extrajudiciaires, tandis que les autres, plus préoccupés de la solidité que de la promptitude des progrès, plus ménagers des susceptibilités et plus convaincus de la force de l'assentiment volontaire que de l'empire de la force sur l'assentiment, préfèrent les voies plus lentes de la persuasion, ne prétendent pas imposer mais faire accepter les lois ou les décisions sur litiges et comptent moins sur la puissance de la contrainte que sur l'ascendant de l'opinion.

Les deux tendances s'expliquent d'ailleurs et peuvent, l'une et l'autre, alléguer leurs raisons. Il est incontestable qu'un État qui ne croit qu'à la force ne cédera qu'à la force et que, donc, il ne respectera le droit et la faiblesse qu'autant qu'il verra se dresser derrière eux, pour les soutenir, une force supérieure à la sienne. Par suite, tant qu'il y aura des États ne croyant qu'à la force, l'organisation internationale ne sera complète, elle ne pourvoira au règne du droit qu'autant qu'elle sera en mesure d'imposer, au besoin, par la force, le respect de ce droit.

Mais, d'autre part, le mal, le péril pour les États faibles, — d'une faiblesse relative qui peut atteindre même des États d'une force notable, — le mal et le péril proviennent de ce que certains États ou bien ne croient qu'à la force ou bien, sans professer un matérialisme aussi brutal, sont enclins à jeter aisément le poids de leur force dans la balance des controverses internationales. Or, la force au service des États de bonne volonté peut être un palliatif; elle n'est pas un remède. Elle veut parer au péril; elle ne saurait le supprimer. Et si le mal vient à s'étendre, le péril à grandir, tout

palliatif devient inutile, toute parade devient superflue; la force dont les services devaient assurer le respect du droit succombe sous une force plus grande, et sa chute fait apparaître une illusion là où l'on avait cru voir une garantie. Il faut, pour prévenir les ravages de la force, « changer la règle de conduite », et, pour changer la règle de conduite, « changer la règle de la pensée », ce qui est affaire d'éducation, affaire d'opinion, non affaire de force.

D'autre part, il y a des controverses dans lesquelles les États peuvent subir, sous le poids de la force, le triomphe de l'opinion adverse sans pouvoir souscrire à cette opinion. Sur les questions douteuses où, des opinions opposées, l'une leur semble préférable sans que les autres leur paraissent inadmissibles, les États peuvent accepter les décisions d'une conférence, d'une Cour de justice ou d'un conseil de conciliation; ils ne sauraient les accepter sur les points où la puissance de la conviction ou du sentiment leur dicte une intransigeance irréductible. C'est pourquoi des États étrangers à l'idolâtrie de la force montrent tant de répugnances à se lier et à se plier au risque de solutions données et de contraintes employées au nom du droit contre ce qu'ils tiennent pour le droit. Ils peuvent se prêter, sans peine, à des délibérations en conférence, s'ils sont libres d'en rejeter les conclusions; ils peuvent soumettre leurs différends à l'examen, s'ils ne sont pas tenus d'avouer pour justes et d'exécuter comme telles les décisions qu'ils jugent inadmissibles. Ils ne s'inclineraient devant une loi de majorité que du jour où ils auraient pleine confiance dans les opinions de toute majorité; ils ne cesseraient de redouter le « sheriff » international que le jour où ils croiraient pouvoir faire crédit à toutes les opinions qui commanderaient au sheriff. Et leurs répugnances et leur opposition ne céderaient que devant une éducation de l'opinion des gouvernements qui leur serait une garantie de respect de leur propre opinion sur les points essentiels.

Enfin, pour que la force soit et reste au service du droit, il faut que l'opinion prévaille, parmi les détenteurs de la souveraineté, qu'elle y doit être et rester. La force matérielle, dans les rapports entre hommes et groupes d'hommes, est toujours dans la dépendance d'une opinion, au moins de celle des hommes qui commandent aux agents de la force et disposent de la puissance de ceux-ci. L'opinion des gouvernements dépend, dans une mesure plus ou

moins large — tantôt extrême, parfois minime, rarement sinon jamais négligeable — de l'opinion des gouvernés, de l'opinion publique, de l'opinion de l'humanité. C'est en ce sens qu'il est juste de dire que le seul pouvoir sur terre qui puisse préserver la loi pour la protection du faible, c'est le pouvoir de l'opinion publique de l'humanité. Là où les puissances des ténèbres et du mal façonnent l'opinion et l'enrôlent à leur suite, sans se heurter à une opinion plus forte et plus éclairée, nulle organisation ne peut se dresser avec succès contre elles; toute organisation risque de tomber à leur discrétion et d'accroître leur malfaisante domination. Là où l'opinion générale a échangé « une fausse règle contre une règle vraie et ennoblissante », l'organisation peut aider à dompter les résistances mauvaises; la force au service de l'organisation peut étouffer plus vite les rébellions malsaines, mais, à défaut d'une organisation juridique et complète, la politique, guidée par la règle vraie d'une opinion noble, se chargerait aisément de suppléer aux lacunes du droit et de pourvoir à la justice et à la paix, comme elle s'est trop souvent chargée de briser la justice et de rompre la paix, quand elle était guidée par les fausses règles d'une opinion ambitieuse, avide et basse.

C'est pourquoi, quelle que soit la valeur de l'organisation internationale pour remédier au vice de l'anarchie des souverainetés, et pour prêter à la loi — l'amie des faibles — la force parfois nécessaire pour donner à l'amitié tout son prix, l'organisation internationale non seulement n'est pas la seule garantie mais n'est pas la garantie la plus essentielle à laquelle les États et spécialement les États les moins puissants doivent demander la sécurité de leur existence, la protection de leurs droits, la sauvegarde de la justice et de la paix.

## CHAPITRE XIII

### LES GARANTIES DES PETITS ÉTATS. L'ESPRIT INTERNATIONAL CHEZ LES GRANDES PUISSANCES ET CHEZ LES AUTRES ÉTATS

### I

L'actuelle anarchie des souverainetés ne donne aucune garantie aux petits États, ni pour le respect de leurs droits, ni pour le respect de leur existence; car elle met ouvertement la garantie suprême et la seule décisive dans la force et les petits États n'ont point la force. Pour les petits États, la seule garantie décisive peut être le droit, mais cette garantie, pour être réellement efficace et décisive, implique que le droit n'est pas à la merci de la force et qu'il a, au contraire, la force à son service contre les idolâtres de la force, qui sont ses contempteurs et ses ennemis. Mais le droit, principe spirituel, est par sa nature même, étranger à la force, principe matériel. Il ne peut, par lui-même, maîtriser et dominer la force; et, s'il ne peut être détruit par elle, il peut être par elle tenu en échec et réduit à l'impuissance. Sa protection suffit à ceux qui l'invoquent contre ceux qui le reconnaissent et s'inclinent devant lui; elle laisse sans défense et sans ressource ceux qui l'implorent contre ceux qui le méprisent, à moins qu'il ne dispose d'une force matérielle supérieure à celle que lui opposent les adeptes de la force matérielle. Mettre la force, une force suffisante, c'est-à-dire supérieure aux forces du mal, au service du droit est un des problèmes les plus graves et les plus difficiles qui s'imposent à tous ceux qui aspirent au règne de la justice sur la terre et ce problème ne comporte aucune solution mécanique, aucune solution certaine, c'est-à-dire en tout cas efficace et assurée, ni dans les rapports entre sujets d'un même État, ni dans les rapports entre États différents; il ne comporte que des solutions approximatives

qui ont besoin d'être constamment soutenues par les efforts des hommes de bonne volonté.

Qu'il s'agisse d'ailleurs de l'ordre interne ou de l'ordre international, trois éléments de valeur inégale doivent généralement concourir à relever le droit de sa faiblesse, en lui prêtant la force qui lui manque; ces trois éléments sont la justesse des idées admises, l'organisation destinée à le faire valoir, l'esprit nécessaire pour le vivifier dans l'opinion générale et particulièrement chez les autorités chargées de veiller à sa garde.

De ces trois éléments, le second est celui qui frappe le plus et, à ce titre, paraît, à beaucoup, le seul nécessaire. En réalité, il serait superflu si le premier et le troisième dominaient sans partage. Dans toute société en effet, — fût-ce une société d'États ou de nations, — si chaque membre avait des idées justes et mettait au service d'un jugement sûr une volonté droite, aucune organisation ne serait nécessaire pour rappeler à l'ordre les récalcitrants, car il n'y aurait pas de récalcitrants contre l'ordre. Et toute organisation, d'autre part, serait inutile, parce qu'elle serait impuissante à faire valoir le droit, dans une société où les idées fausses balanceraient les idées justes et où l'esprit public et les gardiens de la loi seraient indifférents à la justice ou à l'injustice, au triomphe du droit ou aux caprices arbitraires de la force. La force, en effet, tout matériel qu'en soit le principe et qu'en soient les effets, lorsqu'il s'agit de rapports entre hommes, est la résultante des volontés mues par des idées ou des passions ; elle est donc dans la dépendance de principes spirituels et c'est agir indirectement sur la force que d'agir sur les idées, sur les volontés, sur l'esprit. En réalité, c'est prêter au droit la force qui lui manque que de lui conquérir beaucoup d'âmes, car chaque âme conquise peut mettre une force à son service et le grand nombre des forces individuelles qui, prises individuellement, seraient négligeables, forme une force collective appréciable. L'organisation n'est elle-même une force qu'autant qu'elle repose sur la force d'idées nettes et de volontés précises et concordantes. Elle peut, il est vrai, décupler ou centupler la puissance de forces que l'isolement ou la dissémination laisserait sans valeur; c'est pourquoi les minorités bien organisées l'emportent d'habitude sur les majorités qui ne sont que foules sans liens ni direction; c'est pourquoi l'organisation pour la défense du droit,

superflue dans certaines circonstances, prend, en d'autres circonstances et, en fait, dans la plupart, une importance décisive. Une bonne organisation peut suffire, en effet, à assurer le triomphe du droit contre des adversaires, non seulement à égalité de forces mais même contre des forces virtuellement supérieures ; si celles-ci sont peu ou sont mal organisées.

Les États ont, pour l'exercice de leur souveraineté interne, l'avantage d'une organisation qui, si elle ne prévient pas toujours les révolutions et les coups d'État, les rend plus difficiles, plus aléatoires et partant plus rares. La société des États n'a jamais eu d'organisation puissante au service de ses intérêts communs et du droit international. Elle n'a guère connu jusqu'ici que des tentatives d'organisation rudimentaire et intermittente qui ont pu — comme le concert européen — rendre quelques services, mais n'ont point réussi à sauvegarder la paix et le droit.

Il est naturel, il est légitime, il est utile et sans doute même nécessaire de chercher à doter la société des États d'une organisation qui ne laisse plus à l'anarchie des souverainetés particulières le soin de pourvoir aux intérêts généraux de cette société, à la sauvegarde de la paix et du droit. Mais il serait tout à fait insuffisant de chercher uniquement, dans une organisation, quelle qu'elle soit, le remède aux maux constatés et la garantie d'un avenir meilleur pour tous les États, particulièrement pour les États faibles. Sans se faire illusion sur l'impossibilité d'arriver à une solution exacte, absolue, définitive, sur l'impossibilité de trouver des garanties certaines et décisives, il convient de chercher à développer le mieux possible les trois éléments dont la combinaison peut ouvrir l'espoir de solutions plus ou moins rapprochées de la solution idéale qui se dérobe et peut multiplier les garanties plus ou moins vacillantes du droit international et des petits États.

Le droit international a été, jusqu'à présent, à la merci complète de la politique. Non seulement la politique a usé et abusé de lui, mais elle en a abusé en prétendant en user, et en usant, en effet, de contradictions ou d'insuffisances dans les principes, qui lui permettaient de ruiner le droit international tout en faisant à ce dernier la révérence. Il est indispensable de faire disparaître les contradictions et de remédier aux insuffisances, en révisant la notion de souveraineté jusqu'ici entendue de manière à couvrir et

à légitimer tous les excès de la force. La politique a eu soin d'ailleurs de fournir elle-même des formules susceptibles de faciliter singulièrement cette révision et, par cette révision, le redressement du droit international dans le sens de la justice et de la raison. Donner au principe fondamental sur lequel reposent à la fois le droit international et la politique internationale une interprétation juste et raisonnable, mettre ainsi fin à l'équivoque dont joue la politique pour réduire en poussière le droit international qui la gêne, au nom de la souveraineté dont ils se réclament tous deux, telle apparaît la première réforme indispensable dans l'ordre intellectuel.

L'organisation internationale qui serait superflue si, dans les rapports entre États, le souverain, selon la formule anglaise, « ne pouvait pas faire tort », apparaît comme une condition nécessaire de l'ordre international, parce que l'histoire démontre — et l'histoire la plus récente vient de répéter, de la façon la plus tragique, la démonstration — que les souverainetés peuvent faire tort, que celles qui méditent de « faire tort » sont généralement les plus puissantes, les mieux organisées en même temps que les plus audacieuses et les moins scrupuleuses et qu'il faut, pour contrebalancer leurs avantages, prêter la force d'une organisation aux bonnes volontés, aux bonnes fois et aux faiblesses que l'isolement ou la dispersion exposent aux erreurs et aux surprises irréparables. L'organisation internationale est assurément difficile à réaliser de façon satisfaisante. Il est malaisé, sans doute, de concilier la souveraineté avec un organisme chargé de contrôler les souverainetés. Il semble y avoir contradiction entre les deux termes et il y a certainement répugnances, opposition, hostilité, de la part de certains États, à l'égard de toute diminution de leur omnipotence théorique. L'apparente contradiction entre la souveraineté et l'organisation internationale s'évanouit, en réalité, sans peine, si la notion de souveraineté est épurée, allégée des exagérations et des excès qui la pervertissent, si elle est ramenée à la saine interprétation que commandent la raison et la justice. L'opposition d'États, jaloux de garder la liberté de confondre l'autorité avec l'arbitraire, peut constituer un obstacle plus grave. Il y a eu, toutefois, des essais et des exemples d'organisation internationale qui montrent, d'une part, que cette opposition n'est pas nécessairement insurmontable et, d'autre part, que l'organisation peut, sans être inefficace, avoir

assez de souplesse pour respecter les susceptibilités de souverainetés ombrageuses.

Les idées les plus justes risquent de demeurer stériles si elles ne sont pas admises, comprises et vivifiées par l'opinion publique, au moins par cette partie de l'opinion qui exerce, sur l'action politique, l'influence décisive ; l'organisation la plus parfaite risque de demeurer inefficace, si elle n'est soutenue, chez ceux qui en ont la charge, par l'esprit nécessaire pour en faire mouvoir les rouages, chaque fois qu'il convient et dans le sens voulu pour atteindre le but poursuivi. Toutes réformes dans les idées qui doivent fortifier le droit international, diriger et contenir la politique internationale, toutes tentatives d'organisation en vue de prévoir ou de réprimer les abus de souveraineté, seraient vaines et vouées à l'insuccès, si elles ne trouvaient leur appui et ne puisaient leur force dans l'esprit que M. Nicholas Murray Butler a si heureusement appelé *l'esprit international*. « Le message que tout Américain attentif à la situation actuelle du monde doit porter à ses compatriotes, disait, le 18 novembre 1915, M. Nicholas Murray Butler, au cent quarante-septième banquet annuel de la Chambre de commerce de l'État de New-York, est : vous devez apprendre à penser de façon internationale *(You must learn to think internationally)* (1). » « Nous devons, ajoutait-il quelques jours après devant l'*Union League* de Philadelphie, apprendre à penser en fonctions de nos relations avec le monde entier et nous devons apprendre à penser des peuples autres que le nôtre avec une telle sympathie, avec une telle bienveillance et avec une telle compréhension que nous devenions capables d'apprécier le point de vue, les opinions et les institutions de ceux dont les expériences ont été différentes des nôtres (2). » « L'esprit international, disait-il enfin le 28 mai 1917, n'est pas autre chose que cette habitude de penser des relations et des affaires étrangères et cette habitude d'en traiter qui regardent les autres nations du monde civilisé comme des égales libres et coopérant afin d'aider les progrès de la civilisation, de développer le commerce et l'industrie, et de répandre la lumière et la civilisation à travers le monde (3). » L'esprit international se laisse ma-

(1) *A world in ferment*, p. 99.
(2) 27 novembre 1915, *ibid.*, p. 111.
(3) *Ibid.*, p. 237-238.

laisément emprisonner dans une définition. M. Nicholas Murray Butler s'en est rendu compte et a ajouté à la définition des développements sur lesquels il y aura lieu de revenir.

## II

La souveraineté, au sens qui lui a été jusqu'ici reconnu, consiste à exercer l'autorité sans avoir à s'incliner devant aucune autorité humaine supérieure. Mais ce sens est équivoque, car il ouvre la porte à des interprétations diverses. Il peut être entendu ou que la souveraineté est le droit de tout faire ou qu'elle est le pouvoir de tout faire, et les deux interprétations sont également déraisonnables et fausses.

La souveraineté n'est pas le droit de tout faire, car le souverain n'a pas le droit de commettre l'injustice; il y a, en effet, contradiction entre le droit et l'injustice et, si l'injustice prétend parfois se dissimuler sous la parure du droit, elle n'y peut réussir que par un abus qui est le péché contre l'esprit du droit; elle peut chercher à se présenter sous les apparences du droit; elle ne saurait oser se présenter ouvertement sous son nom d'injustice et se déclarer couverte et autorisée par le droit.

La souveraineté n'est pas le pouvoir de tout faire, car ses volontés se brisent impuissantes contre les lois de la nature, que ces lois soient d'ordre physique, d'ordre économique ou d'ordre moral. La souveraineté ne peut changer l'ordre des saisons, ni rendre la production et la consommation indépendantes l'une de l'autre, ni rendre injuste ce qui est juste et réciproquement. Mais, si la souveraineté n'a pas le pouvoir de tout faire, elle a le pouvoir de faire — au moins dans de certaines limites — le bien qu'elle a le devoir de faire et le mal qu'elle n'a pas le droit de faire. Elle peut se montrer douce ou rude, équitable ou arrogante, modérée ou ambitieuse, respectueuse ou méprisante à l'égard des droits d'autrui. Ce qu'elle peut faire, elle prétend volontiers avoir le droit de le faire et, parce qu'elle refuse de reconnaître sur terre aucune autorité supérieure à la sienne, elle prétend volontiers avoir droit d'agir à sa

guise, sans autre règle que sa fantaisie, sans autre mesure que son bon plaisir. Les États, observe M. David Jayne Hill, « continuent à réclamer le droit, contraire à toute conception juridique, d'agir comme il leur plait. Tandis que leur raison d'être est de défendre le droit, ils refusent d'entrer dans aucun système juridique et obligatoire. Ils emploient le mot de souveraineté à deux fins : ils en font la base de leur autorité et un prétexte pour s'affranchir eux-mêmes de toute autorité. En ce qui concerne leur droit d'imposer l'obéissance, ils prétendent être l'incarnation du droit ; mais en ce qui concerne leurs obligations mutuelles, ils affirment qu'ils sont au-dessus de la loi. Ils réclament le privilège de définir eux-mêmes leurs droits, mais ils refusent de s'attribuer ou de se laisser attribuer par d'autres Puissances des devoirs correspondants. Ils sont la loi à eux tous seuls » (1).

C'est à juste titre que M. David Jayne Hill déclare pareille conception de la souveraineté contraire à toute conception juridique. C'est la conception politique dont la politique use et abuse pour substituer à la souveraineté de droit la souveraineté de force et pour détruire, si bon lui semble, les droits de la souveraineté et la souveraineté elle-même. Il peut sembler extraordinaire que le droit international ait si longtemps subi sans réagir, par une critique serrée, le joug de la théorie absolutiste de la souveraineté, alors que cette théorie, édifiée sur les idées étroites et exclusives de l'antiquité païenne, soutenue par les préjugés et par la confusion des notions distinctes de droit et de puissance, porte en elle le germe de destruction de tous les droits. C'est d'elle, en effet, que provient le droit de guerre illimité, considéré comme attribut de la souveraineté, et le droit de guerre illimité, dans ses effets comme dans son origine, permet de rompre les traités — du moins la plupart d'entre eux — donc d'abolir, au moins en grande partie, les droits conventionnels, de mettre en question tous les autres, y compris le premier de tous : le droit à l'existence de la souveraineté contre qui il s'exerce.

« Il y a trois siècles, constate encore M. David Jayne Hill, il existait quatre ou cinq cents potentats qui prétendaient avoir le droit de faire la guerre à qui ils voulaient et sous un prétexte quel-

(1) *L'État moderne et l'organisation internationale*, p. 22.

conque, parce que tel était leur « bon plaisir ». Ce droit impliquait le privilège d'exterminer des populations inoffensives, de prendre et de saccager des villes, d'annexer des territoires. Aujourd'hui, la même espèce de droit n'appartient qu'à quelque cinquante ou soixante Puissances souveraines, mais il repose toujours sur le même fondement et implique la même liberté illimitée. — Quel est le fondement sur lequel repose ce prétendu droit? — Il repose sur l'attribut de la souveraineté dont le propre serait d'être au-dessus du droit. — L'État est souverain en ce sens que son autorité est absolue et souveraine: il ne reconnaît pas de maître. — Comme beaucoup d'autres héritages du passé, cette conception de la souveraineté domine tout le système du droit public; elle pénètre les décisions judiciaires et fournit la base favorite de la théorie de l'État (1). »

Il importe de libérer le droit international de la notion absolutiste de la souveraineté, par laquelle il risque constamment d'être étouffé. Il est injuste, paradoxal et inadmissible qu'une souveraineté ait le droit de détruire une souveraineté parce qu'elle peut la détruire et qu'il lui plait de la détruire. Une telle conséquence suffit à condamner la théorie qui l'autorise. Il en est de la souveraineté comme de la liberté. De même que la liberté ne saurait impliquer le droit de supprimer la liberté d'autrui, de même la souveraineté ne peut impliquer le droit de supprimer la souveraineté d'autrui. De même que la liberté n'est pas absolue, qu'elle est limitée par l'obligation de respecter la liberté d'autrui, de même la souveraineté ne saurait être absolue et doit être limitée par l'obligation de respecter la souveraineté d'autrui. Les États ne vivent pas isolés ; ils forment une société et, par suite, ils ont des intérêts communs. La souveraineté permet à chacun de décider, seul et sans avoir de comptes à rendre, de ce qui le concerne seul ; elle ne donne titre à aucun pour trancher, seul et souverainement, ce qui intéresse tous les États,

(1) *L'État moderne et l'organisation internationale*, p. 23.
« On a dit, observe M. David Jayne Hill, qu'étant ainsi autonome, l'État est à lui-même sa propre fin. C'est une erreur. Il existe, pour servir les fins en vue desquelles il a été constitué, c'est-à-dire la réalisation et la protection des droits de ses concitoyens. En lui-même il n'est pas une fin et il ne possède aucun droit qui ne soit fondé sur les droits qu'il a mission de protéger. » (*L'État moderne et l'organisation internationale*, p. 83.)

ce qui met en cause toutes les souverainetés ou plusieurs d'entre elles. La souveraineté n'est pas une fin en soi ; elle est un moyen au service du bien commun de ceux sur qui elle ne doit s'exercer que pour les protéger et assurer, parmi eux, l'ordre et la justice. Elle a des devoirs autant et plus que des droits ; car elle revendique l'autorité et exerce la puissance ; or, l'autorité n'est point établie au profit de qui la détient mais dans l'intérêt de qui lui est soumis et la puissance ne confère pas le droit de dominer mais le devoir de servir la justice. Il s'ensuit que la souveraineté ne peut prétendre agir au gré de toute fantaisie, qu'elle n'est fondée à revendiquer liberté d'action, choix des procédés et indépendance de tout contrôle qu'autant qu'elle s'exerce dans son domaine propre et en vue des fins qu'elle doit atteindre. Si elle méprise ce qu'elle doit servir, si elle rompt avec ses devoirs et cesse d'être respectable, elle perd tout titre à être respectée ; elle ne saurait se plaindre que ceux qui en ont le pouvoir prétendent la soumettre à un contrôle, voire même, le cas échéant, prononcer sa déchéance.

La politique, si encline à couvrir ses pires entreprises sous la fallacieuse excuse des prérogatives de la souveraineté entendue dans le sens le plus absolu, s'est chargée elle-même, en quelques heures de sagesse ou sous la pression de circonstances graves, de condamner l'absolutisme de la souveraineté. Il suffit presque, pour redresser la notion de souveraineté, pour la dépouiller de ses exagérations contradictoires, pour la plier aux exigences de la justice et de la raison, de recueillir, dans l'histoire du dernier siècle, les principes formulés par la politique pour mettre en échec certains abus de la souveraineté.

Les grandes Puissances, lorsqu'elles cherchent, par leur concert, soit à prévenir des retours d'ambitions offensives, soit à assurer la sauvegarde de la paix et des intérêts généraux de l'Europe, n'hésitent pas à poser des bornes à la souveraineté des États. Tout en protestant de leur respect pour le principe de souveraineté, elles ne craignent pas de limiter, en certains points, les prérogatives de la souveraineté et de subordonner, à certains égards et dans une certaine mesure, les droits des souverainetés particulières aux exigences du maintien de la paix, de l'intérêt général des États et du respect des souverainetés menacées.

Quand Napoléon, à son retour de l'île d'Elbe, mis hors la loi par

les Puissances signataires du traité de Paris du 30 mai 1814, invoque le droit des gens, la liberté des révolutions que celui-ci reconnaît aux États, Gentz répond, avec l'approbation des Puissances, que « la liberté d'une nation de changer son système de gouvernement doit avoir ses justes limites et que, si les Puissances étrangères n'ont pas le droit de lui prescrire l'usage qu'elle fera de la liberté, elles ont au moins indubitablement celui de protester contre l'abus qu'elle pourrait en faire à leurs dépens » (1). Le 20 novembre 1815, les quatre grandes Puissances de la coalition signent un traité par lequel elles s'engagent à maintenir l'exclusion du pouvoir suprême en France contre Napoléon et sa famille, à maintenir les Bourbons sur le trône de France et à se concerter, le cas échéant, pour assurer la paix et sauvegarder les intérêts communs de leurs peuples (2).

En 1830, la Belgique s'insurge contre le roi des Pays-Bas; elle entend se séparer du royaume auquel elle a été incorporée par les traités de 1814 et de 1815; le concert européen s'assemble; il délibère, il admet la séparation, mais il impose à la Belgique les conditions qu'il juge nécessaires pour le maintien de la paix générale et la sauvegarde des intérêts généraux; il lui impose la neutralité permanente qui est une restriction incontestable du droit de souveraineté; il lui impose l'abandon de certaines prétentions comme il impose au roi des Pays-Bas l'abandon d'une portion du royaume de 1815. Il s'arroge et il affirme le droit de tailler à la fois dans la souveraineté démembrée et dans la souveraineté nouvelle, en alléguant les droits de l'Europe, les exigences de l'intérêt général. « Les plénipotentiaires des cinq cours, porte la note du 15 octobre 1831 à la Hollande, ...n'ont fait que respecter la loi suprême d'un intérêt de premier ordre; ils n'ont fait que céder à une nécessité de plus en plus impérieuse, en arrêtant les conditions d'un arrangement définitif que l'Europe, *amie de la paix et en droit d'en exiger la prolongation*, a cherché en vain, depuis un an, dans les propositions faites par les deux Parties ou agréées tour à tour par l'une d'elles et rejetées par l'autre (3). » Dans la note adressée, le même jour, à la Belgique, les Puissances affirment que leur premier de-

(1) V. *supra*, p. 49-50.
(2) V. *supra*, p. 51.
(3) V. *supra*, p. 111-112.

voir est de prévenir une guerre générale (1). Elles l'avaient affirmé déjà dans le protocole du 19 février 1831 : « Chaque nation a ses droits particuliers, porte ce protocole, mais l'Europe a aussi son droit; c'est l'ordre social qui le lui a donné. Les traités qui régissent l'Europe, la Belgique devenue indépendante les trouvait faits et en vigueur; ... en les enfreignant, elle eût amené la confusion et la guerre. Les Puissances seules pouvaient prévenir ce malheur et puisqu'elles le pouvaient, elles le devaient (2)... ».

La politique n'a pas craint d'intervenir, en maintes circonstances, dans les affaires intérieures des États, ce qui est en contradiction avec le principe de souveraineté entendu au sens absolu. Elle est intervenue parfois sans raisons qui la pussent justifier, mais elle est intervenue aussi pour des motifs avouables et avoués, tantôt pour la sauvegarde de la paix et de l'intérêt général, tantôt pour la défense de droits ou intérêts d'un État menacés par la conduite ou les désordres d'un autre État, tantôt pour des raisons d'humanité (3). Elle a ainsi affirmé que la souveraineté n'est pas absolue, qu'elle ne s'exerce légitimement, qu'elle n'a droit au respect que si elle sait se subordonner à l'intérêt général de la société des États, si elle accomplit ses devoirs internationaux en s'abstenant de mettre en question ou en péril les droits d'États tiers, si elle accomplit les devoirs essentiels de toute souveraineté, en respectant les lois primordiales de l'humanité.

Elle a affirmé que la souveraineté, pour être respectée, doit être respectable, et quand elle a stipulé de certains États, comme la Turquie, des garanties au profit des sujets ou du moins de certaines catégories de sujets de ceux-ci (4), et quand elle a, par l'établissement de protectorats, fait déchoir, de la souveraineté à la mi-souveraineté, des États incapables d'assurer, avec le maintien de l'ordre et de la sécurité, l'accomplissement de leurs obligations internationales (5), et quand, allant moins loin pour remédier à des désordres moins graves, elle a soit institué des contrôles financiers sur les États incapables de payer leurs dettes (6), soit

(1) V. *supra*, p. 112.
(2) V. *supra*, p. 113.
(3) V. *supra*, p. 128 et suiv.
(4) V. *supra*, chap. IV.
(5) V. *supra*, chap. VII.
(6) V. *supra*, chap. VIII.

réclamé des contrôles partiels, intermittents ou temporaires en vue d'assurer, à certains États, l'existence de gouvernements capables de protéger la vie, la propriété et la liberté individuelle des habitants (1).

La politique, enfin, qui a tant abusé du droit illimité de guerre, n'a pas hésité, en certaines circonstances, à dresser son *veto* contre l'exercice de ce droit; non seulement, elle a empêché des États de se battre, mais elle leur a contesté le droit de le faire; elle a elle-même ouvert une brèche dans la théorie du droit de guerre illimité, attribut nécessaire de la souveraineté, avant que la convention Porter et les traités Bryan vinssent, par le consentement volontaire d'un grand nombre d'États, réduire pratiquement et subordonner juridiquement à une procédure préalable l'usage du droit de guerre. En 1830, le concert européen impose un armistice au roi des Pays-Bas et à la Belgique insurgée; il dénie le droit de guerre à la Belgique, en instituant la neutralité perpétuelle; il interdit à la Belgique les prétentions qui pourraient amener la guerre et puisque les Puissances pouvaient prévenir ce malheur, affirme qu'elles le devaient (2). En 1886, il s'oppose avec succès à ce que la Grèce entre en guerre avec la Turquie, et, en 1897, il tente, mais sans succès, d'empêcher de nouveau le royaume hellénique de se compromettre dans l'aventure d'une lutte contre les Turcs.

En affirmant que les Puissances, parce qu'elles pouvaient prévenir la guerre, le devaient, le concert européen affirmait, implicitement mais nettement, que le droit de guerre n'est pas un attribut intangible de la souveraineté, qu'il n'est pas illimité, qu'il n'est tolérable que dans certains cas et pour certains buts. Il n'est tolérable, en effet, que lorsque la guerre est le seul moyen de repousser et de faire cesser l'injustice, de plier, sous une force plus grande, la force en révolte contre le droit.

« On ne saurait soutenir, observe avec raison M. David Jayne Hill, que chaque État souverain possède le droit légal de faire la guerre à qui bon lui semble et pour telle raison qui lui convient (3) ». Le droit de guerre absolu n'est la conséquence lo-

(1) V. *supra*, chap. IX.
(2) V. *supra*, chap. VI.
(3) *L'État moderne et l'organisation internationale*, p. 271.

gique que de la confusion de la souveraineté avec l'absolutisme.

Au seizième siècle, « Bodin identifiait l'État avec le souverain absolu; et tous les pouvoirs concrets, lesquels, sans aucune justification, étaient alors considérés également comme des droits détenus par un souverain absolu, étaient, du même coup, traités comme s'ils étaient inclus dans le pouvoir suprême, essence de la souveraineté. Depuis ce temps, toute forme d'État, qui s'est considérée comme l'héritière de la souveraineté, a repris à son compte et regarde comme ses droits tous les pouvoirs exercés jadis par le souverain absolu ». Mais il est illogique de maintenir des prétentions « fondées sur l'argument que le droit de guerre dérive immédiatement de la souveraineté absolue, quand on songe aux changements qui se sont produits dans la conception de l'État depuis le seizième siècle. D'après la conception moderne, l'État, en tant qu'incarnation du droit fondé sur des garanties, ne renferme en lui-même aucun élément absolu, quel qu'il soit. Tout pouvoir possédé par l'État est conçu comme relatif et limité, et cette limite est fixée par des mesures constitutionnelles. L'État moderne ne reconnaît pas de supérieur, mais il reconnaît des égaux, à la fois parmi ses propres organes constitutionnels et dans la société des États, dont il est membre. Il est autonome, si on le considère du dedans, et indépendant, si on le considère du dehors; mais il a répudié l'absolutisme, pour y substituer des pouvoirs limités, par suite de leur coordination avec d'autres pouvoirs.

« Mais l'État constitutionnel — et à peu près tous les États modernes prétendent être constitutionnels — a mis en avant un autre principe, plus fondamental que celui de l'absolutisme, qui doit neutraliser l'idée de pouvoir illimité : c'est le principe d'après lequel toute personne innocente est inviolable... Il est évident que le principe de l'inviolabilité, ainsi incorporé à l'État moderne, a exercé une influence sur la manière de comprendre la souveraineté. Il serait absurde de prétendre que l'État ainsi constitué possède, sans aucune cause légitime, le droit de vaincre un autre État et de lui imposer telles conditions de paix agréant au vainqueur. L'État, comme personne juridique, est tenu par les lois qui président à sa propre existence, d'exiger pour lui-même et d'accorder à tous les États, analogues à lui, l'inviolabilité qui est son postulat le plus fondamental.

« Le droit de guerre est, par suite, un droit limité, et, même il n'existe pas, à moins qu'il ne devienne nécessaire d'employer la force pour faire reconnaître un droit violé ou pour réparer un tort infligé. Il est vrai que le droit international n'a pas défini expressément les conditions dans lesquelles la guerre peut être légitimement déclarée et poursuivie; et, en l'absence d'une entente à ce sujet, on peut dire que toute espèce d'injustice peut être commise, quant aux fins et objets de la guerre, sans qu'il y ait là d'illégalité formelle; mais il n'est pas contestable que l'État moderne ne fasse violence à sa propre nature et ne répudie ses principes constitutifs eux-mêmes, quand il entreprend une guerre injuste...

« Si, maintenant, on devait faire une loi sur ce sujet, en accord avec la nature de l'État moderne et avec les principes sur lesquels il repose, on voit clairement ce que cette loi devrait être au point de vue logique. Tout État souverain maintient son inviolabilité, parce que celle-ci est indispensable à son indépendance, et c'est un des principes bien établis du droit international que tous les États souverains sont juridiquement égaux. D'où il suit qu'en principe l'inviolabilité de tous les États souverains est universellement admise. Mais, s'il en est ainsi, le droit de guerre n'existe pas, en tant que droit de subjuguer un État souverain par la force des armes et de lui imposer telles conditions de paix qui agréeront au vainqueur. Un État souverain n'a pas le droit de prendre les armes contre un autre, à moins que ce dernier n'ait violé un droit ou commis une injustice qui ne puisse être réparée d'une autre manière; et il ne possède pas de droit susceptible d'être reconnu, constamment et dans tous les cas, par un autre État souverain, et au nom duquel il puisse imposer arbitrairement telles conditions de paix qui agréeront au vainqueur. Il peut, en effet, commettre un tel acte de violence et infliger toute l'injustice imaginable; mais ce serait détruire toute conception du droit que de soutenir qu'un tel excès pût se justifier légalement. Il n'y a jamais eu et il n'y aura jamais d'accord général en faveur de ce principe qu'un État a le droit d'imposer sans limite sa volonté à un autre État (1). »

Sans doute, la politique n'a pas formulé et précisé, avec l'ampleur et la vigueur déployées par M. David Jayne Hill, les limites

(1) *L'État moderne et l'organisation internationale*, p. 276-281.

du droit de guerre, mais c'est un fait notable et un précédent important qu'elle ait senti d'instinct, à de certaines heures, que le droit de guerre illimité est inadmissible. Son aveu, sur ce point, est précieux, comme tous ceux par lesquels elle a contribué elle-même à ébranler la théorie de l'absolutisme de la souveraineté.

La politique, d'ailleurs, si elle s'est parfois opposée directement à l'usage du droit de guerre, s'est plus souvent opposée à ce que des belligérants victorieux pussent tirer les conséquences extrêmes du droit de guerre et imposer aux vaincus « telles conditions de paix qui agréaient aux vainqueurs ». Les exemples sont nombreux d'interventions dans le but de limiter les effets de la victoire. Il suffit d'en rappeler quelques-uns. En 1878, la Grande-Bretagne refuse d'admettre, dans leur intégralité, les modifications territoriales que la Russie a imposées à la Turquie dans le traité de San Stefano et le congrès de Berlin atténue, pour l'empire ottoman, les sacrifices issus de la défaite, pour la Russie, les avantages attendus de la victoire. En 1895, l'Allemagne, la France et la Russie interviennent en faveur de la Chine vaincue par le Japon; elles obtiennent la révision du traité de paix de Simonosaki. En 1897, les grandes Puissances d'Europe interviennent, en faveur de la Grèce, pour empêcher la Turquie victorieuse d'acquérir les territoires helléniques que convoite le sultan.

La politique ne se borne pas à la prétention d'arrêter et de limiter les conquêtes dues à l'emploi de la force; elle prétend parfois empêcher des cessions de territoire amiables ou prévenir des combinaisons susceptibles d'altérer les rapports de puissance relative existant entre États. C'est ainsi que la Prusse, en 1867, a mis opposition à la cession amiable du grand-duché de Luxembourg à la France, que la France s'est longtemps opposée à l'établissement du protectorat de la Grande-Bretagne en Égypte et que l'Allemagne, en 1905, a empêché la France d'établir un protectorat sur le Maroc.

La politique a ainsi fourni tous les aveux, tous les précédents, tous les matériaux voulus pour édifier, non seulement sur des données rationnelles, mais en même temps sur l'enseignement des faits et sur les leçons de l'expérience, une notion de la souveraineté qui soit cohérente et juste et qui ne permette plus aux abus de la souveraineté de détruire le droit international, au nom ou

sous le couvert des droits de la souveraineté. Sans doute, il ne suffirait pas que cette notion fût généralement acceptée pour faire disparaître l'antagonisme trop fréquent du droit international et de la politique ou pour supprimer les usurpations de la politique sur le droit international, mais il suffirait qu'elle le fût pour faire disparaître l'équivoque et la confusion, pour mettre l'antagonisme en évidence et pour rendre les usurpations plus sensibles et partant plus scandaleuses, ce qui, peut-être, les rendrait plus rares.

La notion de souveraineté pourrait être ainsi résumée : la souveraineté n'est pas plus le droit de tout faire que le pouvoir de tout faire; elle est le droit, pour l'État, d'agir avec indépendance en tout ce qui concerne l'accomplissement de ses fins qui sont le gouvernement d'un groupe plus ou moins nombreux d'hommes, en assurant à ceux-ci à tout le moins le minimum de justice nécessaire pour le maintien de l'ordre et le respect des droits essentiels. Ce droit d'agir avec indépendance n'est pas illimité; il est, au contraire, limité par l'obligation de respecter l'indépendance et les droits des autres États, par l'obligation de tenir compte de l'intérêt général de la société des États, c'est-à-dire des intérêts communs à tous les États, enfin par l'obligation de respecter ses propres fins et de ne pas se soustraire aux devoirs les plus essentiels de tout État envers l'humanité, donc même envers ses propres sujets. La souveraineté n'est illimitée qu'en tant qu'elle agit dans son domaine propre, conformément à ses fins et sans porter atteinte aux droits d'autrui. Elle ne peut décider seule des questions communes à plusieurs souverainetés, car elle ne peut s'imposer aux autres souverainetés ses égales; elle ne peut recourir à la contrainte, donc à la guerre, qui attente à l'indépendance et cherche à détruire l'égalité, que pour défendre une indépendance méconnue ou des droits méprisés; car la souveraineté ne perd droit au respect et droit à l'inviolabilité que lorsqu'elle cesse d'être respectable.

Il y a quelque difficulté, sans doute, à délimiter de façon précise, exacte et certaine, le domaine propre de la souveraineté, le domaine commun à toutes les souverainetés ou à plusieurs souverainetés, les devoirs essentiels de la souveraineté dont la négligence peut justifier déchéance partielle ou totale des droits de souveraineté. Il peut y avoir, en certains cas, quelque difficulté à discerner si le recours à la force est fondé ou non. Ces difficultés

sont loin d'être insolubles. Elles n'existent d'ailleurs que dans les cas douteux et il y a beaucoup de cas certains. Elles peuvent être résolues, là où elles existent, par des procédés divers, soit par des études et des ententes entre États, soit par des examens et des décisions confiés à des autorités instituées à cet effet.

Les États — certains États du moins — manifesteront quelques répugnances à renoncer à la théorie de la souveraineté absolue. Cette théorie, en effet, flatte l'orgueil, favorise l'ambition et donne l'illusion de la sécurité. L'orgueil se réjouit d'être maître et de ne s'incliner devant aucun maître; l'ambition trouve avantage au droit d'entreprendre tout ce dont la force semble promettre le succès; le mirage de l'omnipotence donne à la faiblesse l'illusion que la souveraineté absolue la couvre et qu'elle ne saurait, sans péril, renoncer à cette ombre de protection. En réalité, les grandes Puissances pourraient perdre, avec l'absolutisme de la souveraineté, le droit qu'elles se sont souvent arrogé de s'élever au-dessus du droit; les autres États auraient toutes chances de gagner à une définition et à une limitation de la souveraineté, qui ne leur imposeraient point de restrictions qu'ils ne soient exposés à subir sous le régime de l'anarchie, et qui limiteraient, en même temps qu'elles les généraliseraient, les restrictions dont ils peuvent être particulièrement appelés à souffrir. Le concert européen n'aurait certainement pas dicté la loi aux faibles avec plus de rigueur s'il avait été organisé du consentement de tous, avec la mission circonscrite de sauvegarder l'intérêt général et les droits de l'humanité.

Sans doute, réduire l'omnipotence de la souveraineté à ce qui la regarde seule, lui interdire ce qui est contraire à ses fins et par suite à ses devoirs essentiels, proclamer qu'il y a un domaine commun à toutes les souverainetés, dans lequel aucune ne saurait, sans usurpation, prétendre à décider seule, c'est appeler, en quelque sorte, un organisme qui, placé à côté d'elles, pourrait être tenté de s'élever au dessus d'elles, d'accroître sa puissance, d'élargir ses attributions, d'usurper sans cesse sur les souverainetés dépouillées de l'absolutisme qui faisait leur intangibilité. Mais, outre que l'intangibilité purement théorique était, en fait, pour tous les États, une garantie sans certitude quand elle n'était pas sans valeur, il n'est pas impossible de prévenir le danger des usurpations fondées sur le prétexte de l'intérêt commun, du bien

commun, des droits communs, des droits de l'humanité. Une double barrière peut et doit faire obstacle à ce péril : une déclaration des droits et devoirs des États peut et doit délimiter le domaine propre de la souveraineté, interdire tout accès sur ce domaine soit aux souverainetés particulières, soit à l'organe commun des souverainetés; il peut et il doit être, en outre, entendu que l'organe commun des souverainetés ne saurait avoir que les pouvoirs qui lui seraient dévolus par la nature des choses et par le consentement des États souverains, que le doute devrait toujours être interprété en faveur des souverainetés particulières, à l'exclusion de la compétence de l'organe commun.

Un organe commun, investi d'une autorité ainsi limitée, serait loin d'avoir, à l'encontre des États faibles, les facultés de contrainte que l'actuelle anarchie des souverainetés procure aux grandes Puissances unies ou même et surtout isolées; car, ainsi qu'il a été noté (1), les interventions isolées sont beaucoup plus redoutables à l'indépendance des États que les interventions collectives. En outre, l'intervention pour causes déterminées et strictement définies est beaucoup moins à craindre et beaucoup plus facile à éviter que l'intervention, en quelque sorte illimitée, dont l'absolutisme de la souveraineté fournissait à la politique le prétexte ou l'occasion, en dépit des protestations du droit international.

« Aucune nation indépendante en Amérique, disait le président Roosevelt dans un message du 2 décembre 1902, n'a besoin d'avoir la moindre crainte d'une agression de la part des États-Unis. C'est le devoir de chacun de maintenir l'ordre à l'intérieur de ses propres frontières et de remplir ses obligations envers l'étranger. Ceci fait, elles peuvent être sûres que, fortes ou faibles, elles n'ont rien à craindre d'une intervention extérieure (2). De plus en plus, la dépendance réciproque et la complexité croissante des relations internationales, politiques et économiques, font un devoir à toutes les Puissances civilisées et ordonnées de veiller à ce que le bon ordre règne dans le monde (3). » Ce que le président Roosevelt disait des nations américaines dans leurs rapports avec les États-

(1) V. *supra*, p. 131-132.
(2) John Bassett Moore, *A digest of international law*, t. VI, p. 594.
(3) *Papers relating to the foreign relations of the United States*, 1903, p. XXI-XXII.

Unis s'appliquerait aux rapports de tous les États avec l'organe commun des souverainetés; nul État n'aurait à craindre une intervention extérieure, s'il maintenait l'ordre à l'intérieur et remplissait ses obligations internationales.

Par contre, les États menacés par d'injustes prétentions auraient fort à gagner à ce que toute usurpation, toute entreprise, tout essai de contrainte contre une souveraineté fussent considérés comme affectant des intérêts communs à toutes ou au moins à plusieurs, comme dépassant la sphère où chaque souveraineté peut agir à sa guise. Les Puissances qui cèdent à l'ambition cherchent à réaliser l'isolement de la faiblesse en face de leur force; elles redoutent l'examen et l'intervention des tiers. La première préoccupation qu'ait manifesté l'Allemagne dans le conflit austro-serbe de 1914 a été d'écarter cet examen et cette intervention, en alléguant que ce conflit ne regardait que l'Autriche-Hongrie et la Serbie.

Il convient, au contraire, de reconnaître nettement que tout conflit grave qui menace la paix, l'état de possession territoriale ou l'indépendance des États, affecte les intérêts communs. Il est évident que le recours à la contrainte dépasse le domaine propre de la souveraineté, puisque la contrainte contredit la souveraineté, passe outre à l'inviolabilité, s'attaque à l'indépendance et s'élève contre l'égalité. Il n'y a aucun doute que toute guerre affecte les intérêts de plusieurs États, non seulement ceux des États belligérants, mais encore ceux de certains États neutres et même, dans une mesure plus ou moins large, ceux de tous les États neutres. Il est donc rationnel de dénier à un État le droit de faire la guerre, même pour une cause légitime — hors le cas où il est attaqué et obligé de se défendre sans délai — sans produire ses raisons et sans en faire reconnaître le bien-fondé. Loin que le droit de guerre soit un attribut naturel de la souveraineté, il ne doit être considéré que comme un droit exceptionnel qui, par cela qu'il affecte gravement les États tiers, ne saurait être exercé sans l'aveu de ceux dont il peut mettre les droits et les intérêts en péril ou, tout au moins, sans un contrôle destiné à donner à tous la garantie qu'il n'en est fait usage qu'à juste titre. Le droit de guerre n'est pas plus un attribut naturel de la souveraineté que le droit de contraindre un débiteur n'est un attribut de la liberté. Il peut être nécessaire de contraindre un État comme il peut être nécessaire de

contraindre un débiteur, mais un État n'est pas plus fondé, en droit, à recourir aux armes qu'un créancier à exécuter son débiteur, sans examen des titres qui justifient l'emploi de la force. En droit, la souveraineté qui entend voir respecter son inviolabilité doit respecter l'inviolabilité de toute souveraineté; la souveraineté qui prétend n'être pas jugée ne saurait prétendre juger; elle ne saurait donc décider que son adversaire lui fait tort et a perdu ainsi le privilège de l'inviolabilité; le jugement à porter n'est du domaine propre d'aucune des souverainetés engagées; il est donc affaire commune.

Toute modification dans l'état de possession territoriale des États est susceptible d'avoir des répercussions graves sur l'ensemble des relations internationales ou tout au moins sur les rapports d'un certain nombre d'États. Une cession de territoire n'est donc point affaire à considérer comme n'intéressant que l'État cédant et l'État cessionnaire, mais comme intéressant soit toutes les souverainetés, soit un certain nombre d'entre elles. Il s'ensuit qu'une cession de territoire ne saurait être considérée comme valable à l'égard de tous, par cela seul qu'elle aurait été ratifiée par l'État cédant et par l'État cessionnaire. Il y faudrait, en outre, l'assentiment, soit exprès soit tacite, ou d'un organe commun des États ou à tout le moins des États dont la cession affecterait les intérêts politiques et économiques.

L'insuffisance du consentement mutuel de l'État cédant et de l'État cessionnaire est particulièrement manifeste lorsque la cession est imposée par la force victorieuse. C'est à juste titre que la première conférence panaméricaine de Washington proposait d'éliminer le droit de conquête du droit public américain (1), et c'est cette élimination que le président Wilson proposait de généraliser lorsqu'il disait, dans son discours au Sénat du 22 janvier 1917 : « Aucune paix ne peut durer ou ne devrait durer, qui ne reconnaisse et n'accepte le principe que les gouvernements reçoivent tous leurs justes pouvoirs du consentement des peuples gouvernés et qu'il n'existe nulle part aucun droit qui permette de transférer les peuples d'un maître à un autre maître, comme des biens meubles (2). »

(1) V. *supra*, p. 396 et suiv.
(2) Président W. Wilson, *Messages, discours, documents diplomatiques relatifs à la guerre mondiale*, traduction Désiré Roustan, t. I, p. 107.

Les cessions librement consenties, sans menace de guerre et sans pression, ne prêtent sans doute pas aux mêmes objections d'ordre moral et juridique que les cessions extorquées par la violence, mais elles peuvent néanmoins présenter, soit pour tous les États, soit pour certains États, des inconvénients tels qu'il serait sage de ne les tenir pour définitives qu'autant qu'elles ne soulèveraient point de protestations fondées, dans un délai déterminé.

Toute intervention dans les affaires intérieures d'un État, sous quelque prétexte que ce soit, toute atteinte à l'indépendance, donc toute tentative d'introduction d'un contrôle ou d'un protectorat dépassent évidemment la sphère d'action des souverainetés particulières et doivent être considérées comme affaires communes. Il ne suffit pas, pour qu'une souveraineté cesse d'être respectée, qu'elle cesse de paraître respectable à une autre; il faut qu'elle ait cessé de l'être, ce qui, sous peine de laisser la porte ouverte aux abus que permet l'actuelle anarchie des souverainetés, ne saurait être laissé à l'appréciation peut-être insuffisamment désintéressée d'un seul État, mais doit être dûment constaté soit par un organe commun aux États, soit tout au moins par un certain nombre d'États.

Ce serait évidemment se faire de singulières illusions d'imaginer que, parce que la notion de souveraineté, dépouillée de son irrationnel absolutisme, serait interprétée dans le sens de l'ordre et non plus de l'anarchie, les souverains renonceraient, sans réserve, à abuser de leur puissance. Mais, si l'ordre dans les idées n'assure pas nécessairement l'ordre dans les actions, il le prépare et le facilite. Même à défaut de toute organisation permanente chargée de pourvoir aux intérêts communs de la société des États, il ne serait pas indifférent de faire prévaloir le principe que la souveraineté n'a pas le droit de tout faire, qu'elle usurpe dès qu'elle prétend à ce droit, qu'elle usurpe quand elle prétend résoudre seule ce qui ne la regarde pas seule, qu'elle usurpe quand elle prétend contraindre une souveraineté à moins qu'elle n'y soit elle-même contrainte par la faute de cette souveraineté et que, tous les actes d'usurpation étant nuls de droit, nulle souveraineté n'est obligée d'en tenir compte. Toute organisation, même rudimentaire, qui aurait pour mission de mettre le principe en œuvre, ne pourrait évidemment manquer d'en accroître l'efficacité pratique.

## III

La guerre de 1914 a rendu plus évidente que jamais l'utilité d'une organisation internationale qui aurait charge de pourvoir au maintien de la paix, au respect des droits des États sans acception de force ou de faiblesse, au développement et au progrès du droit international. Mais, si la guerre de 1914 a mis en un terrible relief l'utilité de semblable organisation, elle n'en a pas facilité la réalisation.

Toute organisation nouvelle suppose que les organisateurs ont, entre eux, une confiance réciproque et, dans toute société, l'organisation peut être plus ou moins développée selon que la confiance mutuelle est plus ou moins grande entre les associés. C'est la confiance mutuelle des États américains qui a permis de faire du panaméricanisme « la forme la plus avancée et la plus pratique de l'idée de l'internationalisme » et, si la même confiance mutuelle régnait entre tous les États du monde, c'est, sans doute, par l'extension des institutions du panaméricanisme à l'univers entier que les États chercheraient, tout d'abord, à réaliser l'organisation de leur société. Mais la manière dont l'Allemagne et ses alliés ont déchaîné la guerre de 1914, la manière dont ils l'ont conduite, les doctrines répandues en Allemagne sur l'État, la guerre et les rapports entre États — doctrines qui ont préparé et qui expliquent l'action et les procédés des Puissances centrales — ont provoqué, parmi les peuples du monde, une défiance qui rend singulièrement malaisée toute organisation permanente et développée, comprenant tous les États du monde.

« La ligue de l'Empire britannique, a dit lord Curzon à la Chambre des lords (1), et la ligue formée entre vingt à trente alliés pour résister au militarisme de l'Allemagne, existent déjà, embrassant environ les deux cinquièmes de la race humaine... Si nous devons avoir un statut de l'univers, il est évident en théorie que la

(1) V. *supra*, p. 432-433.

Société ou la Ligue des nations doit comprendre toutes les nations. Mais il est difficile d'envisager l'admission de l'Allemagne dans une pareille société. »

Une organisation universelle ne pourrait guère, semble-t-il, être qu'assez rudimentaire. Une organisation plus développée ne paraît susceptible de comprendre que les États animés d'une mutuelle confiance les uns à l'égard des autres, professant les mêmes idées sur les droits et devoirs des États, sur les relations internationales et susceptibles, par là, de donner à leur organisation la solide assise de l'unité de civilisation. Un jurisconsulte allemand de grande réputation, M. de Liszt, conseiller privé et professeur à l'Université de Berlin, semble en avoir le sentiment. Convaincu de la « reconstitution du droit international » après la guerre, il estime que, « à l'avenir, la force du droit international doit se chercher dans les dispositions pacifiques des États qui haïront la guerre et dans une nouvelle organisation du monde sur la base de la formation de groupes d'États qui, unis par des liens politiques ou économiques étroits, établiraient certaines règles de droit international à observer entre eux, alors qu'on ne peut pas les faire accepter encore par tous les pays. Ces règles, peu à peu, deviendraient plus générales ou même mondiales » (1).

Une organisation internationale complète devrait avoir pour objet d'assurer le règlement des conflits entre États par des décisions équitables, l'observation du droit international par le respect des droits de chaque État, le progrès du droit international par la modification des règles dont l'insuffisance serait démontrée, notamment par suite de l'entrée en scène d'éléments nouveaux, d'ordre politique ou d'ordre économique.

Les conflits entre États résultent tantôt de résistance à l'application du droit, tantôt de divergences sur l'existence et les exigences du droit, tantôt de divergences sur le maintien ou la modification du droit. Tous les conflits internationaux ne sont donc pas susceptibles d'être réglés par une procédure judiciaire et c'est avec raison que l'on a distingué, selon la formule américaine, les conflits justiciables ou non justiciables. Il ne suffirait donc point de l'organisation de tribunaux internationaux pour résoudre tous les conflits;

(1) Alejandro Alvarez, *le Droit international de l'avenir*, p. 41.

il faudrait encore organiser un pouvoir législatif qui préserverait les États des dangers de l'immobilité du droit et de la tentation de rendre au droit, par l'emploi de la violence, le mouvement qui lui est nécessaire (1).

Une organisation complète devrait, pour assurer le règlement des conflits, pourvoir à la contrainte contre les récalcitrants qui déclareraient cyniquement s'affranchir de l'empire du droit, ou, ce qui serait à peu près l'équivalent, refuseraient d'exécuter une sentence judiciaire ou de déférer à la décision des autorités chargées de régler les conflits non justiciables; elle devrait donc disposer « d'une force collective » supérieure à la force dont pourraient disposer les États récalcitrants.

L'organisation d'une Cour internationale de justice ou de tribunaux internationaux serait la partie la moins ardue de la tâche; elle ne laisse pas cependant de présenter des difficultés. La conférence de la paix de 1907 n'a pas réussi à organiser une Cour de justice arbitrale parce que les États n'ont pu s'accorder sur la composition de cette Cour. Et, si les conventions de la Haye pour le règlement pacifique des conflits internationaux ont organisé une procédure qui permet, aux Puissances de bonne volonté, de constituer, sans peine, des tribunaux spéciaux pour le règlement de leurs litiges, il s'en faut de beaucoup que tous les États se soient soumis à l'obligation de constituer de tels tribunaux pour la solution de tous leurs différends « justiciables ».

L'organisation d'une Cour de justice arbitrale a échoué, en réalité, devant la prétention des petits États à traduire l'égalité de

(1) « Nous sommes, écrit M. Ramsey Muir, trop aptes à admettre le caractère sacré des traités comme axiomatique, trop enclins à déclarer que le respect des traités est la base même de la moralité internationale. Sans doute, en un certain sens, c'est exact, puisque la confiance mutuelle entre États est impossible, si l'on ne peut avoir confiance qu'ils tiendront les engagements qu'ils ont formellement pris. Mais il est également vrai que nul traité n'a le moindre droit à être considéré comme sacré, s'il ne constitue un règlement équitable de la question à laquelle il se rapporte.

« Bien peu de traités sont absolument justes, même au moment où ils sont élaborés; encore moins en est-il qui puissent espérer rester justes d'une façon permanente, parce que des changements de conditions doivent, dans presque tous les cas, les rendre non valides au cours du temps Le commencement de la sagesse, en ce qui concerne les relations internationales, est la reconnaissance du fait que presque tous les traités ont besoin d'être revus de temps à autre, et tout projet de reconstitution qui ne présente pas cette éventualité est destiné à l'insuccès. » *(Nationalisme et internationalisme*, p. 189-190.)

droit en égalité de fait et devant les répugnances des grandes Puissances à livrer la Cour à une majorité de petits États dont quelques-uns paraissaient médiocrement qualifiés pour faire pencher la balance de la justice. Si l'égalité de droit des États exige que tous aient une participation, c'est-à-dire une représentation, par des juges de leur choix dans une Cour de justice internationale, elle n'exige point que tous soient représentés dans tout litige, ni que tous ceux qui sont représentés dans un litige le soient également. Diverses combinaisons pourraient permettre de constituer soit une Cour peu nombreuse à la composition de laquelle tous les États seraient appelés à concourir, soit une Cour nombreuse où tous les États compteraient au moins un juge mais où les juges ne seraient appelés à siéger qu'à tour de rôle, de façon à éviter à la fois les inconvénients des délibérations où le nombre étouffe le sens des responsabilités et les dangers d'un système où il y aurait disproportion évidente entre la part de chaque État dans ces délibérations et les garanties que donnerait la participation de chacun à une bonne administration de la justice internationale. La difficulté est de trouver la combinaison qui rallierait les suffrages de tous les États. Et la difficulté s'aggrave du fait que la Cour aurait une compétence universelle et obligatoire.

L'organisation d'un conseil investi de la mission de résoudre les conflits « non justiciables » soulève les mêmes difficultés que l'organisation d'une Cour de justice internationale mais à un degré beaucoup plus aigu, parce que les conflits « non justiciables » sont les conflits politiques, c'est-à-dire les conflits les plus graves, ceux qui mettent en jeu les passions les plus ardentes et éveillent les défiances les plus vives à l'égard de toute intervention étrangère. Il semblerait, au premier abord, naturel de former ce conseil, organe commun des souverainetés, des représentants de tous les États du monde, et la solution paraîtrait entièrement favorable aux petits États qui formeraient la majorité. En réalité, un conseil composé des délégués de tous les États du monde serait beaucoup trop nombreux pour délibérer utilement, au moins dans la plupart des cas ; en outre, il est des questions communes qui n'intéressent que certains États et non pas tous les États; dans celles même qui intéressent tous les États, tous ne sont pas intéressés au même degré; il pourrait y avoir inconvénients et même périls à ce que

des questions communes à quelques États fussent décidées par une majorité d'indifférents; enfin l'avantage que les petits États sembleraient trouver dans leur prédominance numérique risquerait de se retourner contre eux; l'obligation théorique de s'incliner devant leur décision se heurterait à la faculté pratique de passer outre, en escomptant leur impuissance; les délibérations communes auraient permis non seulement de compter les voix, mais de connaître les dispositions et de dénombrer les forces. Il est peu probable d'ailleurs que les grandes Puissances — et même d'autres États — soient actuellement disposés à souscrire l'obligation d'accepter à l'avance des solutions qui pourraient être dictées non par la raison et le désintéressement appuyés sur la puissance, mais par l'incompétence ou l'indifférence étayées par la faiblesse.

La constitution d'un organe commun n'assurant qu'une représentation inégale ou intermittente soulèverait des difficultés qui semblent insurmontables. Elle permettrait, sans doute, de tenir compte non seulement du nombre des États mais aussi de leurs titres divers à exercer une action plus ou moins grande sur les affaires communes : population, développement politique et économique, puissance morale et puissance matérielle. Mais il serait singulièrement malaisé de composer un conseil qui réunît les qualités de compétence et de puissance voulues pour décider de tous les conflits politiques qui viendraient à surgir entre États quelconques. Il serait sans doute plus malaisé encore de réunir l'assentiment de tous les États sur les bases qui justifieraient, entre eux, des différenciations et sur les sacrifices qu'il faudrait imposer à tous ou au moins à certains (1).

L'ingénieuse solution proposée dans le projet de convention pour la ligue des nations fait place à tous les États dans le conseil de conciliation et remédie au danger du grand nombre de conseillers par la division du conseil en sections, mais elle ne précise pas les bases sur lesquelles serait établie la division en sections et cette

(1) « La différence matérielle qui existe entre les États, dit M. David Jayne Hill, peut sembler, à première vue, entraîner une différence dans l'étendue de leurs droits et de leurs devoirs. Nous croyons, tout naturellement, qu'un grand État, ayant une population nombreuse, peut prétendre, avec justice, à une expansion plus étendue et à une plus grande influence sur le commerce du monde qu'un petit État. Car il est certain qu'une Puissance forte possède des attributs qui n'appartiennent pas à une Puissance faible. » (*L'État moderne et l'organisation internationale*, p. 281-282.)

précision nécessaire se heurterait, sans doute, à de graves objections (1).

Des conseils ou organes multiples, variables selon la situation géographique des États en conflit ou selon le nombre des États intéressés aux différends, formés selon le modèle des traités Bryan ou selon quelque formule analogue sembleraient d'une acceptation plus facile. Leur variété, leur souplesse, les chances de compétence et de désintéressement qu'ils offriraient, leur impuissance à assurer eux-mêmes l'exécution de leurs décisions pourraient écarter les susceptibilités et les défiances des États à qui l'institution d'un conseil permanent et fort porterait ombrage. Toutefois, même de ces organes variables, investis d'une autorité partielle et passagère, certains États, qui seraient peut-être disposés à accepter des conseils, ne seraient pas d'humeur à accepter des décisions qui s'imposent.

Une organisation complète suppose des moyens de coercition contre les récalcitrants. Et là, sans doute, se trouve le point le plus faible de toute organisation internationale. Car, ou bien la puissance coercitive au service de la société des États sera assez forte et assez indépendante de chacun des États particuliers pour n'avoir rien à craindre des oppositions des mécontents même coalisés, mais cette puissance, alors, sera telle que ceux qui en disposeront auront, en fait, le pouvoir de dominer le monde et d'empiéter sur la souveraineté réservée à chaque État ; ou bien cette puissance coercitive commune, de peur qu'elle ne puisse détruire l'indépendance de tous, sera faite du concours de tous ou de plusieurs et se trouvera à la discrétion du bon vouloir des plus forts.

Une force de police internationale à la seule disposition d'un organe commun, chargé d'assurer l'exécution des sentences judiciaires ou des décisions non judiciaires, ne pourrait guère accomplir sa mission que si elle formait la seule armée parmi des États désarmés, car aucune force de police internationale indépendante ne pourrait avoir la prétention de dépasser, en importance, la plus puissante des grandes armées contemporaines ; mais, si désirable, si nécessaire même que paraisse la réduction des armements, il ne paraît pas probable que les États se montrent enclins à abdiquer

(1) V. *supra*, p. 450.

toute force particulière devant une force unique et commune, capable de leur dicter ses lois. Si la force de police internationale doit, comme dans les anciennes confédérations d'États, être formée des contingents fournis par les États, cette force de police internationale ne peut plus, en fait, menacer tous les États qu'elle a, en droit, mission de protéger tous, mais elle risque d'être elle-même mise en échec par les récalcitrants, si ceux-ci opposent une action décidée et vigoureuse de leurs armées à l'action molle et indécise des contingents mis au service de l'ordre international.

Le pouvoir législatif qui serait chargé, dans la société des États, non pas à l'occasion de conflits à résoudre mais pour prévenir les conflits et pour assurer le développement du droit, d'abroger les règles défectueuses et d'édicter des règles nouvelles, semble assurément, dans les circonstances actuelles, pouvoir être constitué beaucoup plus aisément que les autres pouvoirs ou organes qu'appellerait une organisation internationale complète. Il semble déjà constitué par les conférences panaméricaines et par les conférences de la paix. A y regarder de près, toutefois, il s'en faut de beaucoup que ces conférences représentent, pour la société des États, un pouvoir législatif comparable à celui qui fonctionne à l'intérieur des États. Le pouvoir législatif, à l'intérieur des États, procède par voie d'autorité et édicte les lois à la majorité. Les conférences internationales procèdent par voie d'accord entre égaux et n'innovent qu'à l'unanimité. Il s'ensuit que l'opposition d'un seul État peut suffire à mettre en échec la réforme la plus raisonnable et la plus désirable, du moins empêcher la réforme de devenir générale.

En certains cas, l'inconvénient est médiocre ou même nul. Il y a, en effet, des réformes qui peuvent produire tous leurs effets bienfaisants, sans que l'abstention des États qui refusent de s'y associer en diminue la portée pour ceux qui les acceptent. Si certains États, par suite de leur situation politique, économique et sociale, ne sont pas en mesure de s'accommoder du régime qui convient à d'autres, mieux vaut qu'ils restent à l'écart plutôt que d'alourdir la marche de tous ; c'est ainsi que, dans certaines unions internationales, comme dans l'Union postale, des unions restreintes ont été formées pour développer, entre certains États, des services que des États moins bien organisés ne se trouvaient pas en

mesure d'assurer; à cet égard même, le système des accords internationaux qui mesure à la volonté, donc aux possibilités, de chaque État la mesure de ses obligations, sans astreindre les autres États à la même mesure, l'emporte sur le système des législations nationales qui tend trop souvent à imposer à tous des règles uniformes, sans tenir compte des circonstances particulières à telle ou telle région. Mais, en certains cas, une règle n'est susceptible de produire pleinement ses effets qu'autant qu'elle s'applique à tous; il est évident qu'un accord pour restreindre le droit de pêche dans certaines parties de mer serait à peu près vain et risquerait de se retourner contre ses auteurs, s'il ne comprenait tous les États ou du moins tous ceux dont les sujets sont susceptibles de pêcher dans les régions visées. Aussi, certains réformateurs ont-ils proposé de substituer, dans les futures conférences internationales de la paix, la loi de majorité à la loi d'unanimité.

Les États, sans doute, y pourraient consentir comme ils l'ont déjà fait dans certaines conventions d'union, qui prévoient des révisions périodiques d'accords en vue de progrès futurs et admettent que, sur certaines questions secondaires, l'unanimité ne sera pas nécessaire pour rendre certaines modifications obligatoires pour les Puissances contractantes. Ils seront toutefois peu enclins à le faire si ce n'est, comme ils l'ont déjà fait, en limitant, de façon assez étroite, leurs renonciations à une prérogative jusqu'ici incontestée de leur souveraineté. Ils n'ont, d'ailleurs, aucun motif de le faire là où leur refus d'accepter une règle nouvelle n'empêche point les autres États de se soumettre avec profit à cette règle. L'abandon de la loi de l'unanimité n'a de raison d'être que pour les affaires communes où l'opposition mal fondée d'une minorité ou même d'un seul risquerait de faire obstacle aux solutions requises par l'intérêt général et désirées par une majorité plus ou moins forte. Même là où il paraît souhaitable, l'abandon de la loi de l'unanimité est d'une réalisation difficile. En dehors de la répugnance des États à renoncer à toute parcelle de leur puissance théorique, il se heurte aux multiples objections que soulève la détermination de la majorité nécessaire. S'agit-il de compter les voix des États et de donner la décision à la majorité pure et simple? Ce serait mettre les grandes Puissances à la discrétion des petits États. S'agit-il de peser la valeur des votes, de tenir compte de l'importance des États

et de la nature des questions? Quel sera le critérium acceptable et accepté pour déterminer, avec quelque sûreté, la part supplémentaire d'influence dans la décision qu'il serait rationnel et équitable de reconnaître à certains États, à raison de la grandeur de leurs intérêts ou de la prééminence de leur compétence. S'agit-il de fixer une majorité plus forte que la majorité pure et simple? Si chaque État possède une voix, une majorité des deux tiers ou des trois quarts des voix représentant une très forte majorité d'États pourrait ne représenter encore qu'une minorité de puissance et d'intérêt.

Une organisation complète ne semble guère réalisable dans les circonstances présentes; si jamais elle doit être réalisée, ce ne sera, sans doute, qu'après avoir été préparée par l'expérience heureuse d'organisations plus ou moins rudimentaires au début, développées et perfectionnées avec le temps. D'ailleurs, si, au point de vue théorique, une organisation complète paraît seule satisfaisante, une organisation rudimentaire peut suffire, dans la pratique, à procurer les résultats les plus essentiels. Moins difficile à faire accepter, elle peut être aussi efficace et si, en certains cas, elle n'atteint pas le but réel qu'elle vise dans l'avenir, la modestie de ses ambitions apparentes la préserve du discrédit où risquerait de sombrer une organisation complète qui se montrerait impuissante à poursuivre ses fins avouées, à maintenir la paix, à assurer l'exacte observation du droit.

Une organisation rudimentaire ne saurait prétendre à doter la société des États de pouvoirs législatif, judiciaire, exécutif qui bannissent, en tout cas, la violence et garantissent toujours la justice. Elle peut viser, non à rendre la guerre théoriquement impossible, mais à la rendre pratiquement plus difficile et plus rare, non à donner au droit international une sanction théoriquement inéluctable, mais à lui donner quelques sanctions qui, si partielles et imcomplètes qu'elles puissent être, lui donnent plus de chances d'être respecté et dissipent en tout cas les confusions et équivoques par où la politique a souvent prétendu se parer des apparences et de l'autorité du droit qu'elle tournait, méconnaissait et méprisait. Une organisation rudimentaire suffit à affirmer et à mettre en relief et en action la notion juste et rationnelle de la souveraineté, à tenir en échec la notion de la souveraineté absolue avec son attribut le plus funeste, le droit de guerre illimité.

Une organisation rudimentaire peut atteindre le but le plus essentiel par cela seul qu'elle permet d'appliquer le principe formulé, pour un cas particulier, par la convention Porter et généralisé dans les traités Bryan : pas de guerre licite sans examen préalable des prétentions des États en conflit par une Cour de justice, par des arbitres ou par une commission d'enquête. Par cela seul, en effet, qu'une organisation, quelle qu'elle soit, permet à une Puissance menacée d'exiger un débat, le droit de guerre illimité n'existe plus et la guerre a chance, en fait, d'être non seulement ajournée mais définitivement écartée. Sans doute, l'État, sommé de se plier à l'examen, a le pouvoir de se dérober et d'attaquer, mais, en se mettant ainsi en révolte ouverte contre le droit, en usurpant sur la souveraineté de l'adversaire et sur toutes les souverainetés intéressées au maintien de la paix, il s'expose à être combattu par plusieurs et à voir contester par tous les effets d'une victoire due à une agression illicite. Il peut paraître préférable, en théorie, que toute agression illicite doive être prévenue ou réprimée par l'action combinée d'États astreints, selon le programme de la *League to enforce peace*, à prendre les armes contre l'agresseur, mais ce serait un résultat important, et en droit et en fait, que l'agresseur disqualifié courût, à tout le moins, le risque de se heurter non seulement aux protestations qui pourraient lui disputer, mais encore à la force qui pourrait lui enlever le bénéfice d'une guerre illicite. La possibilité de la sanction a souvent la même efficacité que la certitude de la sanction, car elle suffit souvent à déterminer la crainte qui assagit.

La *League to enforce peace*, comme certains des traités Bryan, propose de faire une distinction très rationnelle selon la nature des conflits, de soumettre à un tribunal judiciaire les conflits « justiciables », à un conseil de conciliation les conflits « non justiciables ». Mais ce qui importe, c'est la nécessité de l'examen plus que le mode d'examen ; si les conflits non justiciables échappent, par leur nature même, à l'examen judiciaire, les conflits justiciables pourraient le cas échéant, être soumis, avec avantage à un conseil de conciliation, aussi bien qu'à une juridiction chargée de rendre sentence.

Bien que la *League to enforce peace* entende obliger ses adhérents à recourir à la force contre l'État qui refuserait d'accepter l'examen,

elle n'entend pas les astreindre à l'action contre l'État qui méconnaîtrait la sentence du tribunal ou passerait outre aux avis et recommandations du conseil de conciliation. Mais il est évident que la guerre, entreprise par l'État qui aurait gain de cause pour contraindre son adversaire à exécuter la sentence ou à obtempérer à l'avis, serait licite, tandis que celle qui serait soutenue à l'encontre de la sentence ou du conseil serait illicite ou tout au moins contestable. Et les États, qui n'auraient pas l'obligation, auraient toujours le droit de faire cause commune avec la Puissance réduite à faire une guerre licite contre celle qui ferait une guerre illicite ou contestable.

Il peut paraître préférable d'organiser une Cour internationale permanente de justice pour juger les différends « justiciables » et un conseil international permanent de conciliation, subdivisé en sections, avec un bureau international chargé d'assurer le bon fonctionnement de ces institutions et de servir de lien entre elles et les divers États. Mais il suffirait, à la rigueur, d'utiliser la Cour permanente d'arbitrage de la Haye et des commissions analogues à celles que prévoient les traités Bryan et le traité de Buenos-Ayres du 25 mai 1915 entre la République argentine, le Brésil et le Chili (1).

Il peut sembler naturel et préférable que le règlement de toutes les affaires communes à toutes les Puissances ou à plusieurs d'entre elles soit remis à un conseil international permanent, mais il pourrait être suppléé à l'absence d'un tel conseil par la réunion de conférences spéciales comprenant des délégués de toutes les souverainetés intéressées.

Pour assurer la révision des traités généraux et le développement du droit international, il serait utile que les conférences de la paix se réunissent périodiquement ou sur demande d'un petit nombre d'États; il serait bon que ces conférences fussent, en quelque sorte, reliées, entre elles et avec tous les États, par un

(1) Aux termes de ce traité, une commission permanente, composée d'un délégué de chacune des trois Puissances contractantes et siégeant à Montévideo, devra faire enquête et rapport sur tous différends soit entre les trois États, soit entre deux d'entre eux, qui n'auraient pu ni être résolus par la voie diplomatique ni être soumis à l'arbitrage « conformément aux traités existants ou passés ultérieurement. » (V. *Revue générale du droit international public*, 1915, p. 475 et suiv.)

bureau international analogue à l'Union panaméricaine; ce bureau pourrait d'ailleurs servir, en même temps, pour la Cour internationale de justice ou les tribunaux internationaux et le conseil de conciliation. Même en l'absence de l'abandon de la règle de l'unanimité pour l'abrogation du droit ancien et pour l'institution de dispositions de droit nouvelles, ces conférences seraient des foyers d'activité et de progrès pour le droit international. L'expérience de 1899 et de 1907 l'a prouvé. Si la règle de l'unanimité peut retarder les réformes, l'obstacle qu'elle peut leur opposer serait rarement un obstacle insurmontable. Cet obstacle n'empêche pas les réformes d'être opérées entre États consentants, malgré l'opposition ou l'abstention des États hostiles. Il n'arrête, en réalité, que les réformes qui, pour être réellement efficaces, doivent être générales. Encore convient-il d'observer, d'une part, qu'il ne faudrait peut-être guère attendre de zèle ou même d'exactitude, dans l'exécution d'une réforme imposée par une majorité, de la part d'un État opposé à la règle nouvelle, et, d'autre part, que les oppositions abusives et mal fondées de minorités faibles pourraient difficilement résister, durant une période très longue, à l'action persuasive de délibérations renouvelées où la valeur et l'autorité des arguments seraient soutenues à la fois par le nombre des États délibérants et par l'autorité des Puissances les plus influentes. Le danger de l'obstruction — que la faculté de statuer à la majorité ne ferait disparaître que si la majorité simple suffisait — ne semble guère à redouter de la part d'États isolés ou d'un groupe d'États peu nombreux.

## IV

La justesse des principes admis et l'organisation destinée à sauvegarder l'observation de ces principes sont, pour tous les États et particulièrement pour les États faibles, des garanties appréciables, mais ce sont des garanties insuffisantes. Ce sont des garanties qui pourraient être suppléées par l'existence, chez toutes les Puissances ou du moins chez la plupart et chez les plus fortes, de l'esprit international. Ce sont des garanties qui ne sauraient suppléer à l'absence de cet esprit nécessaire. Même avec la

notion erronée et dangereuse de la souveraineté absolue, l'esprit international pourrait pourvoir au maintien de la paix et au respect du droit, parce qu'il suffirait à garder contre les abus de la souveraineté, donc contre les erreurs de l'absolutisme. Même sans organisation internationale, l'esprit international pourrait suffire à assurer l'ordre et la justice dans les rapports entre États. Il y suffirait sans peine, s'il régnait chez tous les États, car il n'y aurait aucun excès à redouter, à prévenir ou à réprimer, s'il animait tous les gouvernements; il y suffirait encore, s'il inspirait assez puissamment un certain nombre de grands États pour déterminer ceux-ci non seulement à pratiquer la paix et la justice, mais à combattre la guerre et l'iniquité.

L'esprit international, c'est l'esprit de justice et de bienveillance qui se contente d'être maître chez soi « sans avoir jamais la ridicule prétention de l'être chez les autres », qui n'ambitionne pas « d'acquérir ou d'anéantir les domaines d'autrui, mais de bien faire valoir les siens », qui ne considère pas les États étrangers comme des rivaux à écraser ou à dominer, mais comme des égaux à traiter comme on désire être traité soi-même et à aider dans l'œuvre commune qui doit être le but de tous les États : le développement de la prospérité et de la civilisation chez toutes les nations. « Il serait aussi contraire à l'esprit international, dit justement M. Nicholas Murray Butler, d'essayer de voler un territoire à une autre nation ou de faire à cette nation une injure ou un tort sans y être provoqué, qu'il serait contraire aux principes de moralité ordinaire d'essayer de voler la bourse d'un individu ou de commettre contre lui une agression non provoquée. L'esprit international exige qu'une nation et son gouvernement accordent librement et joyeusement à toute nation et à tout gouvernement les droits et les privilèges qu'ils réclament pour eux-mêmes. De là il suit que l'esprit international est en dissonance avec toute théorie de l'État qui considère l'État comme supérieur aux règles et aux restrictions de la morale ou qui admet l'idée que l'hégémonie sur les affaires du monde est attribuée à quelque État pour le bien du monde. Lorsque cette doctrine prévaut et domine dans la conviction et l'imagination d'un grand peuple, un litige se présente qui ne peut pas être réglé par un vote dans une conférence, qui ne peut pas être résolu par l'arbitrage des hommes d'État les

plus sages et qui ne peut être tranché par la sentence d'aucune Cour. L'autorité et la valeur de chacun de ces modes de procédure sont mises en échec par la nature même du litige. C'est pourquoi il faut recourir à la force des armes pour décider si l'esprit international qui anime un certain nombre de nations indépendantes et ayant le respect d'elles-mêmes prévaudra ou si les armes d'un impérialisme militaire immoral, tout-puissant, s'étendront sur tout l'univers pour son gouvernement et sa protection. C'est pour décider ce litige que le monde est maintenant en guerre (1). »

La lutte est, en effet, entre l'esprit international et l'esprit nationaliste, poussé à l'extrême et à l'abus, qui constitue l'esprit impérialiste. C'est ce qui fait la gravité en même temps que l'ampleur de cette lutte. C'est aussi ce qui fait la difficulté du retour à la paix et à une paix qui offre des garanties de sécurité à tous les États, particulièrement aux petits États. « Les forces, dans la vie de l'Europe, dit M. Ramsay Muir, qui ont été les plus hostiles à l'idée internationale, c'est-à-dire à la coopération pacifique et organisée des États européens, peuvent, toutes, se réunir sous trois chefs : l'esprit de nationalisme, l'esprit de commercialisme, l'esprit de militarisme. Ces forces ont toutes été à l'œuvre dans tous les États, à des degrés variables et sous des formes diverses. Mais de ces trois, les deux premières ne sont pas nécessairement hostiles; elles ne le sont que lorsqu'elles revêtent certaines formes particulières; l'ennemi essentiel, c'est la troisième... (2). »

« Le militarisme, ajoute le même auteur, est une forme d'esprit, un point de vue, une attitude mentale qui souvent fait défaut chez le soldat de profession, mais est très prononcée chez les mauvais éléments de la société et surtout chez les apaches des bas-fonds. C'est l'esprit qui croit à la force brutale plus qu'à la justice comme arbitre ultime dans les affaires humaines; qui croit que la force crée le droit, que la véritable grandeur d'une nation dépend de son aptitude à vaincre ses rivaux à la guerre, que la guerre n'est pas seulement inévitable, mais constitue en elle-même une bonne et noble chose, et que tout ce qu'on dira de la désirabilité de la paix et de l'établissement du Règne du Droit n'est qu'une hypocrisie sentimentale et anémique. C'est l'esprit qui considère la

(1) *A world in ferment*, p. 238-239.
(2) *Nationalisme et internationalisme*, p. 261.

simple domination physique sur les autres hommes ou les autres nations comme le plus grand des biens terrestres, la plus haute preuve de supériorité, et qui, par suite, considère la possession de grandes armées non comme une simple nécessité pour la sécurité, mais comme une preuve de virilité nationale et le moyen de s'assurer la domination. C'est ici un esprit très ancien, qui n'a jamais été absent du monde. Toute l'histoire de la civilisation n'est que l'histoire de la longue lutte contre cet esprit, qui est l'ennemi juré à la fois du droit et de la liberté. Nul peuple européen n'en a ignoré les tentations, nul peut-être n'en est totalement exempt à ce jour. Mais, dans la plupart des nations civilisées, son influence a régulièrement diminué, malgré le développement des armées; bien plus, dans un pays tel que la France, la pratique du service militaire universel a été positivement hostile à l'humeur militariste, parce qu'il a rappelé, de façon poignante, le prix dont il faut payer les satisfactions de celle-ci... (1). » Mais l'Allemagne s'est montrée l'ennemie finale et implacable de l'idée internationale : « En Allemagne, à un degré qui ne s'est présenté dans aucun autre État, ni à aucune période de l'histoire, les trois facteurs détestables du nationalisme déformé, du commercialisme malsain et du militarisme turgescent ont opéré simultanément pour produire la plus terrible des tragédies nationales, le plus effroyable des désastres universels... (2). L'esprit national, en Allemagne, s'est montré intolérant et dédaigneux des droits de toutes les autres nationalités et, pour cette raison, il a été incompatible avec l'idée même d'une amitié internationale... (3). Le commerce allemand n'a pas visé seulement à acquérir la richesse ou la prospérité; il a toujours essentiellement visé la domination... (4). Ses méthodes signifiaient ruine et désastre, si elles ne réussissaient pas à assurer une maîtrise toujours croissante sur des marchés toujours renouvelés... (5). Mais ce fut la prédominance de l'esprit militariste en Allemagne qui constitua le plus grand péril pour la paix de l'Europe et le plus grand obstacle au progrès de l'idée internationale (6). »

(1) *Nationalisme et internationalisme*, p. 266-268.
(2) *Ibid.*, p. 277.
(3) *Ibid.*, p. 278.
(4) *Ibid.*, p. 278-279.
(5) *Ibid.*, p. 279.
(6) *Ibid.*, p. 281.

De la doctrine du militarisme, « Treitschke a été le principal interprète, et ses leçons sur la Politique devinrent la véritable Bible de la politique allemande. D'après cette théorie, l'essence de l'État et sa raison d'être sont non la justice mais la puissance, et l'expansion de sa puissance constitue sa « plus haute obligation morale » (1).

« L'État est ce qu'il y a de plus élevé au monde. C'est la source, le créateur du bien et du mal. Les contraintes ou restrictions morales n'existent pas pour lui, sauf dans la mesure où son intérêt propre les lui dicte. Nulle puissance sur terre n'a le moindre droit d'imposer des restrictions à l'action de l'État. La moralité internationale ne saurait exister, car la moralité ne peut exister en dehors de la puissance qui l'impose et il n'y a pas de puissance en dehors de l'État (2). Le droit international est une illusion, sauf dans la mesure où des États égaux peuvent trouver commode de convenir de certaines règles générales d'action, mais chaque État a le droit

(1) Treitschke, *Politik*, 3e édit., 1913, t. I, p. 100.

(2) « L'État est la puissance qui a le droit et le pouvoir de faire prévaloir par les armes sa volonté contre toute volonté étrangère; c'est une puissance libre, souveraine, qui ne peut se soumettre à d'autre volonté que la sienne. » La souveraineté « consiste dans le droit et dans la faculté, accordée à l'État, de déterminer lui-même l'étendue de ses droits de souveraineté ». (Bund et Reich, *les Origines du pangermanisme*, trad. Andler, p. 212-213.)

« Appliquons donc à l'État cette mesure d'une moralité plus profonde et vraiment chrétienne et souvenons-nous que l'essence de cette grande personne collective est la puissance, de telle sorte que pourvoir à sa puissance est le plus haut devoir moral de l'État. L'individu doit se sacrifier pour une communauté plus élevée dont il est membre; mais l'État est lui-même ce qu'il y a de plus élevé dans la communauté extérieure de l'humanité, c'est pourquoi le devoir du sacrifice de lui-même ne saurait lui incomber. Le devoir chrétien du sacrifice pour quelque chose de plus élevé n'existe pas pour l'État parce qu'il n'y a rien au-dessus de lui dans l'histoire du monde; par suite, il ne peut se sacrifier à rien de plus élevé que lui. Si l'État est en face de sa ruine, nous le louons de succomber l'épée à la main. Un sacrifice pour un peuple étranger non seulement n'est pas moral, mais contredit l'idée de conservation de soi-même qui est, pour l'État, l'idée la plus haute.

« Il suit de là qu'on doit distinguer entre la morale publique et la morale privée. Puisque l'État est puissance, l'ordre, la hiérarchie des devoirs doit être nécessairement tout autre que pour les individus. Il n'y a pas à songer, somme toute, pour l'État, à toute une série de devoirs qui s'imposent à l'individu. Le commandement suprême qui vaut toujours pour lui est de se conserver; c'est pour lui la moralité absolue. Et c'est pourquoi il faut proclamer que, parmi toutes les fautes politiques, la plus condamnable et la plus méprisable est la faiblesse; la faiblesse est le péché contre l'Esprit saint de la politique. Dans la vie privée, il y a des faiblesses d'âme qui sont excusables. Il ne peut être question de cela pour l'État; il est puissance et s'il méconnaît que la puissance est son essence, on ne saurait le condamner assez sévèrement. » (Treitschke, *Politik*, 3e édit., t. I, p. 100-101.)

de juger par lui-même jusqu'à quel point il observe ces règles (1). On ne peut même imaginer une sorte quelconque d'autorité internationale; ce serait une dérogation à l'omnipotence de l'État et l'idée d'un tribunal international arbitrant entre États rivaux est simplement intolérable (2). La seule façon de régler les différends entre États est la guerre, la forme la plus élevée de l'activité d'État et la plus noble. La guerre est le remède choisi par la divinité pour l'humanité; c'est seulement par la décision de guerre que l'État digne prouve sa supériorité sur l'indigne et que le progrès est possible (3). Nul État n'est digne de respect s'il n'est pas pri-

(1) « Veut-on ne point se tromper sur la signification du droit des gens, il faut avoir présent à l'esprit que tout le droit des gens est incapable de supprimer l'essence de l'État. Il n'y a pas d'exigence qui puisse être raisonnable pour l'État, si elle le contraint au suicide. Chaque État doit rester souverain même dans la Société des États, la conservation de la souveraineté est son devoir le plus haut même dans les rapports internationaux. Nous trouvons les principes solides du droit des gens là où la souveraineté n'est pas en cause, dans le domaine du cérémonial et dans le droit international privé. » (Treitschke, *Politik*, 3e édit., t. II, p. 550.)

« Quand les États passent des contrats les uns avec les autres, écrit Treitschke, leur puissance absolue est limitée dans une certaine mesure. Mais cette exception confirme la règle, car chaque traité est une limitation volontaire de la puissance de chaque État et tous les traités du droit des gens sont passés avec la clause : *rebus sic stantibus*. Un État ne peut pas du tout lier sa volonté pour l'avenir au profit d'un autre État. L'État n'a pas au-dessus de lui de juge supérieur et conclura tous ses traités avec cette restriction tacite. Ceci se corrobore par cette vérité que, tant qu'il y aura un droit des gens, tous les traités entre les États belligérants cessent dès l'instant de la déclaration de guerre. Mais comme chaque État possède comme souverain le droit indubitable de déclarer la guerre quand il lui plaît, il s'ensuit que chaque État est en droit de suspendre les traités qu'il a passés. C'est sur cette évolution constante des traités que repose le progrès de l'histoire; chaque État doit donc veiller à ce que ses traités demeurent en vigueur et ne tombent pas en caducité, afin qu'un autre État ne les lui dénonce pas par déclaration de guerre. Car des traités qui se sont survécus doivent être dénoncés et d'autres, répondant aux nouvelles conditions, doivent être passés à leur place. » (*Politik*, 3e édition, t. I, p. 37-38, traduction par Jacques de Dampierre, *l'Allemagne et le droit des gens*, p. 112.)

(2) « Un État qui renonce à la guerre, qui d'emblée se soumet à un arbitrage international, renonce à sa puissance souveraine, c'est-à-dire à lui-même. Quiconque rêve d'une paix perpétuelle demande une chose non seulement irréalisable, mais encore absurde; il commet une erreur de raisonnement élémentaire. » (Treitschke, *Das constitutionnelle Königtum in Deutschland*, t. III, trad. Andler, *les Origines du pangermanisme*, p. 223.)

(3) « Les grands progrès de civilisation de l'humanité ne peuvent se réaliser complètement, malgré la résistance de la barbarie et de la déraison, que par l'épée. Et, même parmi les peuples civilisés, la guerre demeure la forme de procès qui rend valables les droits des États. Les preuves qui sont apportées dans ces terribles procès entre peuples sont plus démonstratives que les preuves d'aucun procès civil. Combien de fois n'avons-nous pas cherché à dé-

mordialement organisé pour la guerre, et seuls les États qui prouvent ainsi leur virilité sont capables d'élaborer une civilisation de quelque valeur (1). C'est le devoir de l'État de s'emparer de toute occasion favorable de faire la guerre pour l'extension de sa propre puissance (2). Dans ce conflit continuel qu'est la loi de la nature, les États faibles doivent succomber; leur destinée est d'être conquis et régis par leurs voisins plus vigoureux (3), car c'est la loi de la nature (4). »

Quand Treitschke et les autres professeurs ou publicistes qui ont entraîné et perverti la pensée allemande élèvent, à la suite de

montrer théoriquement aux petits États que seule la Prusse pouvait prendre la direction de l'Allemagne : la preuve vraiment déterminante a dû leur en être fournie sur les champs de bataille de Bohême et du Mein... » (Treitschke, *Politik*, 3e édition, t. I, p. 73, trad. par Jacques de Dampierre, *ibid.*, p. 57.)

(1) « Il demeure normal et raisonnable que, pour une grande nation, l'essence de l'État, qui est justement puissance, s'incarne et se matérialise, par sa force physique, dans un système militaire bien constitué. Et, comme nous avons vécu dans un âge guerrier, cette mode par trop tendre et philanthropique d'envisager les choses a passé davantage à l'arrière plan, de sorte que nous considérons à nouveau la guerre avec Clausewitz comme la suite de la politique. Tous les fumeurs du calumet de la paix dans le monde n'arriveront pas à obtenir que les Puissances politiques soient jamais toutes du même avis et, quand elles ne le sont pas, l'épée seule peut décider entre elles. » (Treitschke, *Politik*, 3e édit., t. II, p. 362, trad. par Jacques de Dampierre, *ibid.*, p. 57.)

(2) « Un État reconnaît-il que les traités existants ne sont plus l'expression des véritables rapports de puissance et ne peut-il amener l'autre État à céder, par des négociations pacifiques, le procès des peuples, la guerre commence. La déclaration de guerre d'un État, dans une telle situation, s'ensuit avec la conscience qu'elle est un devoir nécessaire. » (Treitschke, *Politik*, 3e édit., t. II, p. 553.)

(3) « Une collectivité politique qui n'est pas en état d'affirmer son existence dans une société des peuples donnée, sera toujours exposée à perdre le caractère d'un État. Cela a été ainsi de tous les temps; les grandes transformations de l'art militaire ont détruit des États en masse. Une armée de vingt mille hommes n'étant guère aujourd'hui qu'un faible corps d'armée, les petits États de l'Europe centrale n'ont pu à la longue se soutenir...

« A examiner les choses de plus près, il est pourtant évident que, si l'État est puissance, ce n'est bien que l'État le plus puissant qui répond à son idée. De là l'indubitable ridicule qu'il y a dans l'existence d'un petit État. La faiblesse n'a sans doute rien de ridicule en soi, mais bien la faiblesse qui veut se faire passer pour puissance. » (Treischke, *Politik*, t. I, p. 41-43, trad. par Jacques de Dampierre, *ibid.*, p. 87.)

(4) Ramsay Muir, *Nationalisme et internationalisme*, p. 283-285. « Treitschke, ajoute M. Ramsay Muir, n'a point exposé ces doctrines avec toute la crudité qui leur est donnée ici. Il les enveloppa d'explications et de qualifications, il les enroula de phrases, de sorte que le lecteur superficiel de sa *Politik* peut être surpris de l'apparente modération de celle-ci. Mais il n'y a rien dans les lignes qui précèdent qui ne se trouve implicitement ou explicitement dans sa *Politik*, et ces doctrines constituent le véritable noyau de son enseignement. » (*Ibid.*, p. 285.)

Hegel, le culte de l'État jusqu'à l'idolâtrie, c'est pour l'État prussien ou allemand qu'ils entendent dresser l'autel de la force. L'État au-dessus de tout, c'est le prélude ou l'équivalent de la formule *Deutschland über alles*, l'Allemagne au-dessus de tout, et cette formule « par quoi s'exhale une conviction profonde d'une supériorité générale absolue, nécessaire et scientifiquement démontrée » (1), est la plus destructive qui soit de l'esprit international. « La conviction généralisée de la supériorité universelle du germanisme, dit Jacques de Dampierre, qu'elle résulte pour l'enfant ou le peuple d'un enseignement simpliste, dogmatique et indiscuté ou qu'elle ait été plus ou moins savamment renforcée chez l'homme cultivé par des considérations philosophiques, biologiques ou économiques, aboutit logiquement, chez l'un ou chez l'autre, au même résultat : l'idée que la réciprocité ne saurait exister dans les rapports entre les Allemands et les autres peuples. En effet, si la race germanique a sa plus pure expression dans l'empire allemand, il est naturel que celui-ci tende à agglomérer les éléments de cette race encore dissidente; si l'Allemagne a une mission providentielle à remplir, celle de faire régner sur la terre le véritable esprit chrétien, comme disaient Hegel et Fichte, bien avant les apologistes modernes, ou celle de faire profiter le monde entier des bienfaits naturels dus à son esprit d'organisation, il est certain que nul bon Allemand ne saurait se soustraire au devoir de lancer l'Allemagne à la conquête du monde; enfin, si, au contraire, suivant certains réalistes féroces, la race allemande n'est sur la terre que comme une colonie de microbes plus voraces, plus prolifiques et mieux armés que leurs voisins, mais à qui le manque d'espace et de nourriture fait des conditions de vie de plus en plus difficiles, il est fatal que, par un vigoureux effort, réflexe biologique des collectivités envahissantes, ces macrophages se créent le droit de dévorer leurs rivaux, comme une simple extension du droit que tout être croit avoir à la vie. Quelle que soit sa base, l'idée de la supériorité du germanisme mène donc les Allemands inévitablement à l'instinct de domination qui, lui-même, chez une race aussi héréditairement militarisée, aboutit nécessairement à l'idée de violence (2). »

(1) Jacques de Dampierre, *l'Allemagne et le droit des gens*, p. 28.

(2) *L'Allemagne et le droit des gens*, p. 46-47. Comp. Reimer, « Nécessité de fonder une hégémonie mondiale germanique », *Ein pangermanisches Deutsch-*

La domination dont rêvent les pangermanistes n'est pas, en effet, une « domination intellectuelle » cherchant à s'imposer par les bienfaits, la persuasion et la douceur; elle ne vise pas à assimiler mais à éliminer, à faire le bonheur de l'humanité mais à assurer des profits aux Allemands. « Nous voulons, écrit Tannenberg, inaugurer une ère nouvelle dans un nouvel empire, dont la loi suprême sera la suivante : « Le but essentiel de la plus grande Allemagne est « le profit des Allemands. Toutes les lois particulières ne sont que « l'application de cette loi fondamentale... Ne peut être citoyen « complet que celui dont l'allemand est la langue maternelle, dont « l'instruction correspond aux programmes des écoles populaires, « dont le sang est allemand sans mélange et qui prête le serment « civique. Les droits de citoyen complet peuvent être retirés par « la justice pour actes, paroles ou agissements contraires à l'in- « térêt du germanisme (1). »

La violence semble être, pour les Allemands, l'instrument préféré de la conquête. C'est qu'au rebours des philosophes occiden-

*land*, traduction dans Charles Andler, *le Pangermanisme philosophique*, p. 368 et suiv.

« Notre mot d'ordre, voulu d'instinct, commandé par la raison, parce qu'il est créateur de culture, écrivait, en 1906, Klaus Wagner (Krieg, *Eine politisch Entwicklungs geschichtliche Untersuchung*), c'est la nation au-dessus de tout. La nation est au-dessus de l'humanité. Les Allemands ne connaissent que : « l'Allemagne au-dessus de tout dans le monde ». Et c'est parce qu'un tel mot d'ordre fut, pour nos ancêtres, un devoir, que nous sommes Allemands. » (Trad. Andler, *op. cit.*, p. 382-383.)

(1) Tannenberg, *Gross Deutschland*, traduction française sous le titre *la Plus Grande Allemagne*, Payot, 1916, p. 111-112.

« Les pays récemment allemands, ajoute Tannenberg, n'éliront des députés au Reichstag que quand leur colonisation allemande sera achevée. Toutes les autorités de la Grande Allemagne emploieront l'allemand. Des interprètes seront tolérés en cas de nécessité, mais aux frais de la partie qui en aura besoin et ces frais seront en proportion de l'objet ainsi que des ressources de la partie. La moitié de ces frais sera acquise à la caisse de l'État pour la colonisation allemande.

« Les livres, journaux, périodiques et imprimés de circonstance ne peuvent paraître qu'en allemand... Les livres venant de l'extérieur ne pourront être importés qu'avec l'autorisation de l'État et contre un droit de timbre de 100 pour 100 *ad valorem*. Les journaux étrangers devront obtenir la même autorisation et payer le même droit et le même timbre. L'État a le droit de réquisitionner gratuitement, dans chaque journal, la première page de l'édition principale pour exposer au peuple les vues du gouvernement sans interprétation de parti.

« Dans la grande Allemagne, aucun étranger ne peut acquérir de maisons ou de domaines. » (Tannenberg, *Gross Deutschland*, p. 82-83, trad. par J. de Dampierre, *l'Allemagne et le droit des gens*, p. 48; *la Plus Grande Allemagne*, p. 113-114.)

taux, qui tiennent la guerre pour un mal dont il convient de limiter, autant que possible, le retour et les effets, « les théoriciens allemands envisagent la guerre comme le réflexe suprême de la vitalité d'un peuple, œuvre noble, œuvre belle et désirable en soi, en tant qu'elle exalte la nation victorieuse par la destruction des nationalités rivales, leur spoliation la plus intégrale possible et leur élimination en vue d'attribuer au vainqueur tout ou partie de la place qu'occupait le vaincu » (1), La force se confond, pour eux, avec le droit ; elle fait le droit ; elle est le droit (2).

« Entre États, a écrit le professeur Adolf Lasson, il n'y a qu'une force de droit : le droit du plus fort... Il est donc parfaitement raisonnable que des guerres aient lieu entre des États (3).

« Un État ne saurait commettre de crime... Le faible est, malgré tous les traités, la proie du plus fort, aussitôt que ce dernier le veut et le peut... Entre les États envisagés comme des êtres intelligents, les litiges ne peuvent être résolus que par la force matérielle... (4). Pour supprimer la guerre, il faudrait supprimer l'État..., c'est-à-dire organiser le despotisme et l'esclavage universels (5).

(1) Jacques DE DAMPIERRE, *l'Allemagne et le droit des gens*, p. 53-54.

(2) Jean-Jacques Rousseau, qui n'a pas toujours été aussi bien inspiré, a fait justice, en termes décisifs, du sophisme qui consiste à présenter la force comme la source du droit et à faire dériver le droit, principe spirituel et moral, de la force matérielle. « Le plus fort, dit-il, n'est jamais assez fort pour être toujours le maître, s'il ne transforme sa force en droit et l'obéissance en devoir. De là le droit du plus fort : droit pris ironiquement en apparence et réellement établi en principe. Mais ne nous expliquera-t-on jamais ce mot? La force est une puissance physique ; je ne vois point quelle moralité peut résulter de ses effets. Céder à la force est un acte de nécessité, non de volonté ; c'est tout au plus un acte de prudence. En quel sens pourra-ce être un devoir? Supposons un moment ce prétendu droit. Je dis qu'il n'en résulte qu'un galimatias inexplicable. Car, sitôt que c'est la force qui fait le droit, l'effet change avec la cause ; toute force qui surmonte la première succède à son droit. Sitôt qu'on peut désobéir impunément, on le peut légitimement ; et puisque le plus fort a toujours raison, il ne s'agit que de faire en sorte qu'on soit le plus fort. Or, qu'est-ce qu'un droit qui périt quand la force cesse? S'il faut obéir par force, on n'a pas besoin d'obéir par devoir ; et si l'on n'est plus forcé d'obéir, on n'y est plus obligé. On voit donc que ce mot de droit n'ajoute rien à la force ; il ne signifie rien du tout. » (*Contrat social*, liv. I, chap. III.)

(3) Adolf LASSON, *Das Kulturideal und der Krieg* (ouvrage paru en 1868 et récemment réédité dans une collection populaire, *Deutsche Bücherei*, n° 57), p. 14, trad. par J. DE DAMPIERRE, *l'Allemagne et le droit des gens*, p. 55.)

(4) Singulier paradoxe. Les philosophes occidentaux considèrent, à plus juste titre, que l'empire de la force matérielle commence là où finit celui de l'intelligence, et que l'appel à la force brutale n'est l'effet que de la faiblesse d'intelligences incapables de se comprendre et de s'entendre.

(5) LASSON, *op. cit.*, p. 26, trad. par J. DE DAMPIERRE, *l'Allemagne et le droit des gens*, p. 55.

« L'État, qui n'est organisé que pour la paix, n'est pas un véritable État; il ne manifeste toute sa signification que par sa préparation à la guerre... La loi est l'amie du faible (1). »

« La guerre est un phénomène fondamental dans la vie de l'État et sa préparation assume dans l'édifice de la vie nationale une place prépondérante... (2).

« Lorsqu'une fois la guerre a éclaté, tout est en jeu ; car toute guerre est une question de vie ou de mort... Il serait aussi faible de garder des ménagements que misérable d'en attendre (3).

« Ce n'est pas seulement ce qu'il a que l'État doit défendre par la guerre..., c'est encore ce qu'il n'a pas, dont il lui faut, par la guerre, tenter de s'emparer... C'est une absurdité de s'indigner contre une guerre de conquête en elle-même. Le seul point intéressant est l'objet de cette conquête (4).

« L'État national... (qui réalise la plus haute forme de culture de la race)... ne peut se réaliser que par la destruction des autres États, qui ne peut logiquement s'effectuer que par la violence (5).

« Seule la crainte d'une puissance étrangère peut imposer des bornes à l'expansion extérieure de l'État. Toute intervention que n'encouragent pas de favorables auspices doit être abandonnée; mais, si le succès est assuré, elle n'est pas seulement justifiée, elle peut devenir un devoir de l'État vis-à-vis de lui-même (6).

« Le projet de résoudre tous les problèmes par des congrès de princes et des négociations diplomatiques est comme le beau rêve d'un idéaliste ou comme la fallacieuse pipée d'un oiseleur... On peut ajourner bien des choses; mais si l'occasion s'en présente,

(1) Formule empruntée par Lasson, p. 29, à Schiller *(la Fiancée de Messine)* dont les vers qui suivent « sont souvent cités par les militaristes allemands, notamment par Bernhardi, au début de son *Deutschland und der nächste Krieg* :

Car l'homme se consume dans la paix;
Un repos oisif est le tombeau du courage;
La loi est l'amie du faible,
Elle veut tout égaliser,
Voudrait bien aplanir le monde;
Mais la guerre fait apparaître la Force,
Elle élève tout hors du commun,
Même au lâche elle donne du cœur.

Jacques de Dampierre, *op. cit.*, p. 54-55.
(2) Lasson, p. 31 ; de Dampierre, p. 55.
(3) *Ibid.*, p. 56; *ibid.*, p. 56.
(4) *Ibid.*, p. 60; *ibid.*, p. 56.
(5) *Ibid.*, p. 66; *ibid.*, p. 56.
(6) *Ibid.*, p. 82; *ibid.*, p. 56.

que celui qui a la force et se sent prêt, tranche les questions par l'épée : c'est, pour les grandes questions historiques, la seule solution rationnelle et durable (1). »

Les doctrines allemandes, dont les citations qui précèdent mettent en relief l'esprit diamétralement opposé à l'esprit interna-

(1) Lasson, p. 130; de Dampierre, p. 56.

Ostwald, le célèbre chimiste, proclame dans ses *Fondements énergétiques de la science de la civilisation* : « Je ne peux pas reconnaître d'autre source du droit que la force. » (*le Droit et les peines*, chap. x, De Dampierre, p. 56.)

Nietzsche déclare : « Vous devez chercher votre ennemi et faire votre guerre, une guerre pour vos pensées! Et si votre pensée succombe, votre loyauté doit néanmoins crier victoire... Vous devez aimer la paix comme un moyen de guerre et la courte paix plus que la longue... Je ne vous conseille pas le travail, mais la lutte. Je ne vous conseille pas la paix, mais la victoire. Que votre travail soit une lutte, que votre paix soit une victoire... Vous dites que c'est la bonne cause qui sanctifie même la guerre? Je vous dis : c'est la bonne guerre qui sanctifie toutes choses. » (*Also sprach Zarathoustra, passim*, de Dampierre, p. 57-58.)

Et le général de Bernhardi affirme que le droit appartient à qui possède la force de conserver ou de conquérir : « La force est en même temps le droit le plus haut, et la lutte pour le droit se tranche par le couteau de la force, la guerre, qui décide toujours biologiquement juste, parce que ses décisions résultent de la nature des choses. » (*Deutschland und der nächste Krieg*, p. 16, trad. de Dampierre, p. 58.) M. Robert Fath, dans *l'Allemagne et la prochaine guerre*, p. 15, traduit : « ... et la lutte pour le droit se tranche par « l'étalon « du droit », c'est-à-dire par la guerre, qui tranche toujours juste, biologiquement, parce que ses arrêts dérivent de la nature des choses elles-mêmes. »

De ce droit de la force, Tannenberg tire des conclusions nouvelles ou renouvelées du farouche exclusivisme de l'antiquité païenne : « La politique de sentiment est une sottise. Rêveries humanitaires, stupidité. Le partage des bienfaits doit commencer par ses compatriotes. La politique est une affaire. La justice et l'injustice sont des notions qui ne sont nécessaires que dans la vie civile » (*la Plus Grande Allemagne*, p. 297), donc parfaitement superflues dans la vie internationale. C'est pourquoi, dans les futurs traités que l'Allemagne victorieuse devrait imposer à l'univers, Tannenberg proposait d'enlever à la France des territoires dont celle-ci devrait reprendre les habitants et de faire de la Belgique un État confédéré de l'empire, en obligeant la France à reprendre également les Wallons. (*Gross Deutschland*, p. 237 et suiv., de Dampierre, p. 134 et suiv.; *la Plus Grande Allemagne*, p. 306 et suiv.). Ce projet de spoliation, formulé en 1911, a étonné tout d'abord, mais, peu après, Frymann, appréciant le livre *Gross Deutschland*, reconnaissait que les revues nationalistes émettaient des idées analogues et, tout en avouant que l'évacuation d'un pays habité par des Européens ferait dresser les cheveux sur la tête à quiconque a été formé aux idées traditionnelles, il ajoutait : « Si l'on examine bien à fond la situation particulière du peuple allemand, qui est complètement encerclé en Europe et, en tout état de cause, s'il continuait sa croissance vigoureuse, risquerait d'étouffer à moins de se donner de l'air, il faudra bien reconnaître que le cas pourrait se présenter où l'Allemagne devra exiger de son adversaire vaincu des domaines dépeuplés, soit à l'Ouest, soit à l'Est, à moins donc que nous soyons résolus à tolérer de nouveau une émigration d'Allemands vers des pays étrangers. (Jacques de Dampierre, p. 137.)

tional, expliquent l'observation que présentait, en 1918, lord Curzon à la Chambre des lords. « Si nous devons avoir un statut de l'univers, il est évident en théorie que la société ou la Ligue des nations doit comprendre toutes les nations. Mais il est difficile d'envisager l'admission de l'Allemagne dans une pareille société (1). » En effet, s'il n'est pas nécessaire, — encore que ce soit désirable, — que, dans une société, tous les associés soient animés, au même degré, de l'esprit social, il est nécessaire que tous le possèdent à un certain degré; c'est la condition de la confiance mutuelle. Or, non seulement l'Allemagne ne possède, à aucun degré, l'esprit international, mais elle professe l'esprit contraire. Les actes de son gouvernement n'ont été qu'en trop parfaite harmonie avec les doctrines qui confondent la force et le droit pour plier le droit à la force, qui, par suite, méprisent les États faibles et élèvent au-dessus de tous les États le plus puissant d'entre eux, c'est-à-dire l'Allemagne. Tant que le gouvernement allemand et la nation germanique seront guidés par de tels principes, il ne pourra y avoir de sécurité, pour l'univers et particulièrement pour les États faibles, que si l'Allemagne et ses alliés vaincus sont condamnés à désarmer ou si la coalition des États qui opposent à la volonté de puissance la volonté de justice demeure assez forte, assez ferme, assez unie et assez vigilante pour supprimer toute occasion pour l'Allemagne de sentir sa force et de demander à « l'épée » et aux canons la solution « rationnelle et durable » des « questions historiques » et des litiges internationaux.

« Il est évident, a dit Treitschke, que, si l'État est puissance, ce n'est bien que l'État le plus puissant qui répond à son idée. De là l'indubitable ridicule qu'il y a dans l'existence d'un petit État. La faiblesse n'a sans doute rien de ridicule en soi, mais bien la faiblesse qui veut se faire passer pour puissance (2). » Il est non moins évident que tout gouvernement, imbu des idées de Treitschke, saisira avec avidité toute occasion de faire disparaître « l'indubitable ridicule de l'existence » de petits États et jugera même qu'il fait à ces États « en les croquant beaucoup d'honneur ». Combien leur faiblesse ne devrait-elle point être flattée d'être incorporée à

(1) *Le Temps* du 28 juin 1918, p. 2.
(2) *Politik*, 3e édit., t. I, p. 43, trad. par J. DE DAMPIERRE, *l'Allemagne et le droit des gens*, p. 87.

une force véritable, après s'être absurdement leurrée d'une ombre de puissance!

Qu'un tel état d'esprit soit fatal non seulement aux petits États mais à tous les États, qu'il enlève toute sécurité aux relations internationales, c'est ce que M. Elihu Root a fort bien mis en relief à propos de la Déclaration des droits et devoirs des nations de l'Institut américain de droit international.

« Un examen attentif des faits incontestés qui ont mis au jour l'origine et la conduite de la présente guerre, disait-il en 1916, ne laisse aucun doute que toutes les bases de l'organisation de la société des nations sur lesquelles repose la structure du droit international sont mises en question dans le conflit. Les principes d'action sur lesquels la guerre a été entreprise impliquent une répudiation de chaque élément des droits fondamentaux sur lesquels repose le droit international. Le droit de chaque nation au maintien de son existence, à l'indépendance, à la juridiction exclusive sur son propre territoire et à l'égalité avec les autres nations est renié. Le droit de toute nation puissante de détruire tous les droits, allégués par les autres nations, dans la poursuite de ce qui lui paraît utile pour sa propre protection et préservation est affirmé. Selon ces vues, ce que nous avons été accoutumés à appeler droits fondamentaux deviendrait pur privilège dont on ne pourrait jouir que par une tolérance s'accordant aux convenances du plus puissant. Si ces vues prévalaient, toute la structure du droit international moderne serait sans fondement; et la discussion de ses règles avec les nations qui maintiennent ces vues ne pourrait plus désormais être, en réalité, un appel au droit, mais simplement une balance entre les dommages et les avantages possibles. Aussi longtemps que ces questions fondamentales ne seront pas résolues, toute discussion de droit international sera hypothétique, comme si des architectes devaient discuter de l'élévation d'un bâtiment, tandis que le plan horizontal demeurerait indéterminé. Ces propositions sont les postulats de tout raisonnement concernant les règles de droit international. Toute discussion de droit international est basée sur eux, suppose leur reconnaissance. Discuter droit international avec une nation qui nie ces postulats ne peut être qu'une irréelle et futile apparence de discussion de droit... Il n'y a aujourd'hui qu'une question véritable de droit

international, et c'est de savoir si ces postulats du droit doivent tenir ou non. Entre les nations qui admettent qu'ils doivent tenir, il peut y avoir discussion quant aux règles internationales basées sur cette hypothèse, mais entre nations qui admettent et nations qui répudient ces fondements du droit, il ne peut y avoir discussion véritable si ce n'est de convenances... Les représentants de tous les pays américains affirment la vieille base de droit international d'où dépendent la vie, l'indépendance et l'égalité de droit de toutes les petites nations et les lois qui les protègent contre le pouvoir arbitraire des nations puissantes (1). »

Après avoir ainsi démontré, d'une manière indirecte et en quelque sorte négative, la nécessité de l'esprit international, M. Elihu Root indique les manifestations positives auxquelles cet esprit doit conduire à l'encontre des États qui lui sont infidèles :

« Autant qu'il est possible, dit-il, de juger à présent, si l'issue du conflit actuel laisse subsister la base fondamentale du droit international, la possibilité d'assurer l'observation des règles du droit reposant sur cette base dépendra de la reconnaissance, par les nations en général, du devoir d'intervenir et d'insister sur le respect du droit et sur l'adoption par elles d'une pratique conforme à ce devoir... Ce n'est pas un devoir créé par le droit ou par traité. Il n'y a pas d'obligation légale, mais il y a obligation morale appuyée par l'intérêt bien entendu, comme celle qui presse tout membre, digne de respect, d'une communauté civile de donner sa voix, son influence, son exemple pour la sauvegarde de la loi grâce à laquelle seule la communauté peut continuer à exister. Si les nations désirent réellement voir la paix et l'ordre maintenus par le droit, elles doivent porter intérêt à l'observation de la loi. Elles doivent réellement vouloir cette conservation et agir en conséquence... La question de savoir si la doctrine... affirmée par l'Institut américain de droit international, doit être rendue efficace pour la protection de la justice et de la liberté à travers le monde, dépend de celle de savoir si la vision des nations aura été assez clarifiée par la terrible leçon de ces années, pour qu'elles puissent s'élever au-dessus des petites luttes d'intérêt dans les affaires inter-

(1) The Declaration of the rights and duties of nations adopted by the American Institute of international law. *The American Journal of international law*, april 1916, p. 215 et suiv.

nationales et comprendre qu'il y a corrélation entre chaque droit individuel des nations et le devoir des nations d'insister pour l'observation des principes de droit public dans toute la Société des nations (1). »

Il n'est pas nécessaire et sans doute n'est-il même pas utile que les États garantissent l'exécution de tous les traités qu'ils signent, c'est-à-dire s'engagent à exiger, au besoin par la force, l'observation de ces traités par toutes les Puissances signataires. Cette garantie, recommandée par certains projets de réforme, risquerait fort de rester illusoire, comme il est advenu de plus d'une garantie semblable, si l'esprit international n'était pas assez vif pour l'emporter sur l'esprit d'indifférence et de nonchalance; elle serait superflue, si l'esprit international animait les États au point de les pénétrer de leurs « obligations morales » et de leur faire « bien entendre » leur intérêt.

C'est surtout aux grandes Puissances que l'esprit international commande de « porter intérêt à l'observation de la loi » et « d'insister pour l'observation des principes du droit public dans toute la Société des nations ». Grandeur et force obligent; le devoir d'agir dépend de la faculté d'agir et croît en proportion des moyens d'action. Ce n'est pas à dire que les États, autres que les grandes Puissances, soient fondés à pratiquer l'indifférence à l'égard des violations du droit qui ne les atteignent pas directement. Ils ont d'autant moins motif de rester indifférents que, si toute violation du droit international implique une menace virtuelle contre tous les États, la menace est plus grave pour les États faibles, auxquels seule l'amitié du droit est acquise, tandis que les grandes Puissances peuvent escompter celle de la force. La faiblesse peut leur recommander la prudence, mais la prudence, qui condamne l'indifférence, ne commande pas toujours l'abstention et commande parfois la hardiesse; car c'est une force d'avoir raison, de le savoir et d'en user pour élever la voix; ce n'est assurément pas toujours une force suffisante contre la force brutale, mais c'est une force et qui trouble les forces mauvaises et qui peut déterminer leur recul si elles sont hésitantes et qui peut sonner le ralliement

(1) The Declaration of the rights and duties of nations adopted by the American Institute of international law. *The American Journal of international law*, april 1916, p. 215 et suiv.

contre elles et jeter, parmi elles, le doute et l'hésitation. Les petits États ont, plus d'une fois, obtenu le respect de leurs propres droits à l'encontre de prétentions émises par de grandes Puissances; ils l'ont obtenu par la vigueur et, en même temps, par la modération avec lesquelles ils ont démontré qu'ils avaient raison; ils l'ont d'autant mieux obtenu que leur réputation de fidélité à leurs devoirs internationaux leur avait valu une considération méritée et donnait à leurs réclamations une autorité morale plus grande. Les petits États peuvent aussi bien sonner l'alarme et donner le branle, si les droits d'autrui, non les leurs, sont foulés aux pieds. Mais il est clair que, si le contempteur du droit est très puissant et sans scrupules, l'action des grandes Puissances sera nécessaire pour le tenir en échec, qu'en tout cas, cette action le tiendra plus aisément en respect. Il n'est pas à souhaiter que les grandes Puissances prennent, en fait, le monopole des interventions en faveur du droit méconnu; elles pourraient être tentées, comme elles l'ont été déjà — l'histoire du concert européen le démontre — d'en prendre prétexte pour prétendre à la suprématie et à la domination, mais il est à souhaiter qu'elles considèrent le maintien et l'observation des principes du droit public comme une charge proportionnelle aux facultés de chacun, dont elles doivent assurer la plus grande part, en raison de la supériorité de force dont elles disposent.

L'esprit international, d'autre part, doit mettre particulièrement les petits États en garde contre une tendance, qui s'est parfois manifestée chez eux, à affirmer, avec intransigeance, les prérogatives de leur souveraineté et à compromettre, pour de vaines satisfactions d'amour propre, leurs propres intérêts en même temps que ceux des autres États. Il ne faut pas, selon une pittoresque expression, que les petits États abusent de leur faiblesse, qu'ils se retranchent derrière le principe d'indépendance et d'égalité des États pour faire obstacle aux réformes qui sont dans l'intérêt de tous. Les formules juridiques ont, par la force des choses, par l'infirmité du langage humain et par la nécessité de simplification, une rigidité qui abuse sur leur valeur, et la lettre a besoin, sous peine d'erreur grave, d'être corrigée par l'esprit. L'harmonie exige de la souplesse et la vie deviendrait facilement intolérable si chacun prétendait, à chaque instant, se prévaloir, à la rigueur, de

tous les textes de droit. Il y a peu d'années que les employés de chemins de fer italiens, en conflit avec la direction de ces chemins de fer, eurent recours à un moyen de pression aussi efficace que paradoxal; ils rendirent l'exploitation impossible par l'application littérale et stricte des règlements. En tous rapports entre hommes, qu'il s'agisse de relations internes ou internationales, de questions économiques ou sociales, de contrats civils ou de marchés commerciaux, si l'on veut sincèrement poursuivre la bonne entente et l'utilité commune, il faut se garder de pousser ses intérêts ou ses droits à l'extrême sans égard aux intérêts d'autrui et à la justice; il faut se garder de l'interprétation étroite et égoïste qui contredit la justice en se prévalant d'un texte, sans tenir compte des circonstances qui ont fait disparaître les raisons dont s'inspirait le texte; il faut se garder de l'interprétation hautaine qui méprise les idées et les désirs d'autrui. Dans la défense de ses droits et de ses intérêts, il faut se préoccuper des droits et des intérêts des autres et c'est à la fois le moyen le plus juste et le plus sage de bien assurer les siens. A invoquer avec âpreté des règles qui froissent, on risque d'insurger contre ces règles et d'en préparer la chute. Derrière le droit en vigueur, il faut voir et prévoir le droit en formation et ne point tourner contre soi le droit de demain, en abusant du droit d'aujourd'hui.

Certains réformateurs proposent d'abolir, dans la société des États, la loi de l'unanimité jusqu'ici observée dans les conférences appelées à modifier le droit international, de substituer à cette loi d'unanimité une loi de majorité. La loi de l'unanimité ne résistera, sans doute, aux assauts de la loi de majorité qu'autant que les États, particulièrement les petits États, sauront s'abstenir de toute obstruction, de toute opposition aux réformes désirées par la majorité, qui ne serait inspirée que par des considérations d'égoïsme étroit ou de vain orgueil. Il peut être tentant, pour de petits États, de rejeter des propositions à seule fin d'affirmer leur égalité de droit avec les grandes Puissances, mais il serait dangereux, pour eux, de mettre le principe de l'égalité des souverainetés en conflit avec l'intérêt général des souverainetés. Autant une opposition justifiée par des raisons sérieuses est respectable, autant une opposition dictée par le seul souci d'afficher une indépendance incontestée est-elle irritante et de nature

à faire contester cette indépendance dressée contre tous. L'esprit international doit garder les petits États contre cette tentation comme il doit garder les grandes Puissances contre la tentation d'usurper sur l'égalité, en visant à la prédominance. Aux uns comme aux autres, l'esprit international dicte, en effet, le souci du respect mutuel qui écarte les abus comme il interdit le mépris de l'égalité.

## V

« Autant que je sache, disait M. Carl Vrooman à la première assemblée annuelle de la *League to enforce peace*, il n'y a qu'une seule méthode connue de maintenir une paix permanente et c'est, avant tout, par la création d'une conscience publique dominante en faveur de la paix. Vous ne pouvez avoir la paix si la majorité du peuple n'est pas en faveur de la paix. Mais une fois que vous avez établi une opinion publique favorable à la paix — non une opinion publique unanime, car une telle chose n'existe pas sur la planète et n'existera probablement jamais — mais une opinion publique dominante et que cette opinion est capable d'établir quelque tribunal auquel elle peut renvoyer les disputes et de soutenir ce tribunal d'une force de police assez forte pour imposer ses décisions, alors vous êtes capables d'établir la paix sur une base saine et permanente. C'est la seule manière dont la paix ait jamais été établie en aucun pays (1). »

De même que la pensée précède l'action, l'opinion précède les institutions, l'esprit précède l'organisation. Non seulement ils précèdent, mais ils soutiennent et leur soutien constant est indispensable. Nulle organisation, nul mécanisme n'ont la vertu d'assurer, par une sorte d'automatisme, la paix, le droit, la justice. Les organismes se corrompent, les institutions se dissolvent dès que l'esprit qui les doit animer s'affaiblit, dès que l'opinion s'en détourne, dès que l'incompréhension ou l'indifférence, également mortelles, succèdent à la justesse vivifiante des pensées et à la vigilance

(1) *Enforced peace*, p. 120.

attentive pour le bien public. Il n'y a pas de mécanisme qui puisse imposer la paix et la justice à un parti ou à un État qui n'ont souci que de la force, qui se croient les plus forts et qui se jugent assurés du succès. Il faut, pour faire prévaloir la justice et la paix, faire d'abord prévaloir l'esprit de justice et de paix. Il le faut à l'intérieur des États, il le faut dans les rapports entre États. Et il y a corrélation étroite entre les conséquences que le même esprit produit dans les relations internes et dans les relations internationales. « Il y a, observe justement M. Nicholas Murray Butler, une curieuse et intéressante interdépendance entre la modération et la raison dans la conduite de la politique intérieure, d'une part, et dans les sentiments bienveillants et les sympathies généreuses dans notre attitude à l'égard des relations extérieures, d'autre part. Une nation, qui est intellectuellement, moralement ou politiquement turbulente, n'est pas en situation d'assumer la direction du développement des affaires internationales sur une base pacifique et ordonnée. Le politique fanfaron à l'intérieur est le politique matamore au dehors... Le progrès politique, soit national ou international, doit dépendre de la confiance dans les meilleurs instincts du peuple et ne saurait reposer sur ses appétits et ses passions, ses jalousies et ses animosités (1). »

L'esprit de domination à l'intérieur appelle volontiers l'esprit de domination à l'extérieur; l'esprit de liberté, habitué à respecter chez les compatriotes la diversité des opinions, des aptitudes et des tendances, n'a pas de peine à respecter, dans les États étrangers, la variété des constitutions, des nationalités et des intérêts. L'esprit national devient volontiers agressif à l'extérieur quand il s'affirme absolu et exclusif à l'intérieur; il se concilie aisément avec l'esprit international quand il sait, à l'intérieur, tenir compte, sans en tenir rigueur, des différences de langages et de sentiments. M. Ramsay Muir a montré, dans son beau livre *Nationalisme et internationalisme*, que, loin d'être incompatible avec l'esprit national, l'esprit international en est le corollaire en même temps que le correctif indispensable. C'est l'esprit international qui peut et doit maintenir au-dessus de la souveraineté et de l'indépendance des États, de la diversité et parfois de la rivalité des nations, l'idée de l'unité essen-

(1) *The International mind*, p. 111 et 113.

tielle de l'humanité et de la civilisation. C'est lui qui doit rappeler aux États trop avides de « s'exprimer » selon la pittoresque expression de M. Ramsay Muir (1), c'est-à-dire d'imposer leurs conceptions et leurs volontés, la nécessité de « se réprimer », c'est-à-dire de réfréner leurs ambitions et de s'incliner devant le droit et la faiblesse.

« Il n'y a pas de conflit nécessaire, observe justement M. Nicholas Murray Butler, dans l'esprit du patriote sage et instruit, entre la cause et l'avantage et le but de sa nation et la cause et l'avantage et le but de tout le grand groupe de toute la grande famille des nations. Un patriote n'est pas un turbulent; il n'est pas un destructeur de la paix; il ne traite pas, avec mépris ou antipathie, son semblable qui parle une autre langue ou qui doit fidélité à un autre drapeau ou qui aime une autre littérature; mais il comprend et apprécie comment ces aspects variés de la vie civilisée peuvent mieux servir le but commun, en servant chacun leur propre but (2). »

Parmi « les buts pour lesquels les peuples associés du monde combattent », le président Wilson indiquait dans un discours du 4 juillet 1918 « le consentement de toutes les nations à se laisser guider dans leur conduite, à l'égard les unes des autres, par les mêmes principes d'honneur et de respect pour la loi commune, qui déjà régissent les rapports entre individus dans tous les États modernes. Ainsi toutes promesses et conventions seraient religieusement observées, les intrigues et conspirations particulières ne pourraient être tramées, toute injustice inspirée par l'égoïsme recevrait son châtiment, on inaugurerait le règne de la confiance mutuelle établie sur le noble fondement d'un respect mutuel des droits » (3).

C'est dans ce consentement volontaire de tous les États à observer l'honneur, à pratiquer la justice, à respecter la faiblesse que se trouverait la meilleure garantie — et la seule décisive — de la sauvegarde de la paix générale et de l'équité des rapports entre les grandes Puissances et les autres États. Ce consentement suppose

(1) *Nationalisme et internationalisme*, p. 171.
(2) *A world in ferment*, p. 73.
(3) Président Wilson, *Messages, discours, documents diplomatiques relatifs à la guerre mondiale*, trad. Désiré Roustan, t. II, p. 290.

l'abandon de la théorie de l'absolutisme de la souveraineté, il suppose l'acceptation du principe de l'examen des litiges avant tout emploi de la force, il suppose, chez qui le donne sincèrement, l'esprit international.

Tant que ce consentement ne sera pas unanime et sincère, la lutte se poursuivra, latente et sourde, quand elle ne sera pas ouverte et violente, au grand dommage du droit international et au grand péril des petits États, entre « la volonté de puissance » et « la volonté de justice », c'est-à-dire entre la régression vers l'exclusivisme de la cité antique, vers l'esprit du paganisme et l'aspiration vers une société des États plus large, plus sage, plus humaine, vers l'esprit du christianisme.

BIBLIOTEKA SZKOŁY
NAUK POLITYCZNYCH
W KRAKOWIE

FIN

# TABLE DES MATIÈRES

Pages.

PRÉFACE ..... 5

CHAPITRE PREMIER

L'INÉGALITÉ DE FAIT ET L'ÉGALITÉ DE DROIT, LA FORCE ET LA JUSTICE, LA POLITIQUE ET LE DROIT DANS LES RELATIONS INTERNES ET DANS LES RELATIONS INTERNATIONALES

I. — Inégalité de fait des individus et des États. — Tendance à abuser de la force. — Conflits de la force et de la justice. — La loi amie du faible; mission de justice de l'État. — Influence de l'opinion et de la coutume. — Les défaillances de l'autorité. — L'égalité de droit ..... 13

II. — L'égalité de droit dans le droit interne. — Influence du christianisme. — Les résistances. — L'égalité de droit et les lois politiques. — Conflits de la force et de la justice dans les rapports entre États. — L'antiquité; la paix romaine. — Le moyen âge; l'unité de la chrétienté sous la suprématie du pape et de l'empereur. — La Renaissance; l'omnipotence de la souveraineté et l'égalité de droit des États ..... 19

III. — Les conséquences de l'égalité de droit et de l'inégalité de fait des États. — L'indépendance et la dépendance mutuelle des États. — Les règles de droit international et la politique. — Les principes de la politique; Machiavel ..... 23

IV. — La politique matérialiste et les combinaisons de forces. — L'anarchie des souverainetés et le principe d'équilibre. — Impuissance du principe d'équilibre à sauvegarder les droits des États, particulièrement des États faibles ..... 28

V. — Les champions de la justice dans la politique internationale : Fénelon, Montesquieu, Vergennes. — Les principes de la Révolution française; leurs conséquences et leur méconnaissance dans les rapports entre États ..... 33

## CHAPITRE II

LA DISTINCTION DES GRANDES PUISSANCES ET DES AUTRES ÉTATS, LA POLITIQUE ET LE DROIT A L'ÉPOQUE DE LA CHUTE DE NAPOLÉON Ier

I. — Les trois faits dominants : essai d'organisation internationale; essai de restauration et d'extension de l'empire du droit; essai d'élévation des principes politiques..... 41

II. — Les quatre grandes Puissances coalisées s'attribuent le monopole des négociations de paix avec la France et la mission de maintenir la paix une fois rétablie. — Elles affirment ainsi leur suprématie sur les autres États. — Le Congrès de Vienne. — Napoléon hors la loi et l'intervention pour cause d'utilité européenne. — Le Directoire européen et les Congrès; le traité du 20 novembre 1815 et le Congrès d'Aix-la-Chapelle..... 42

III. — Les principes de Talleyrand. — Le souci de l'intérêt général et l'extension de l'empire du droit. — La limitation des armements; la liberté de la navigation fluviale; les droits des étrangers..... 56

IV. — La politique de Talleyrand au Congrès de Vienne. — Les instructions de Louis XVIII : les principes du droit public opposés à l'abus de la force; la nécessité des éléments moraux pour soutenir les combinaisons de la politique. — L'équilibre ne peut durer sans l'esprit de modération et de justice de quelques grands États qui le conservent. — La force d'avoir raison et la puissance du désintéressement. — « Dans les rapports de peuples à peuples, la vertu première est la justice. »..... 59

V. — La politique au Congrès de Vienne n'a tenu aucun compte des principes de la Révolution française applicables aux relations internationales; elle ne s'est pas subordonnée au droit ancien, mais elle en a tenu compte et a étendu le domaine du droit. — L'inégalité politique a pesé sur l'égalité de droit aux dépens des petits États..... 71

## CHAPITRE III

LA SOUVERAINETÉ, L'INDÉPENDANCE ET L'ÉGALITÉ DES ÉTATS

I. — Les États, souverains, indépendants et égaux, par cela même qu'ils entretiennent des rapports entre eux, doivent se soumettre à certaines règles; mais leur souveraineté ne s'incline que devant des règles volontairement acceptées. Les conflits entre États ne peuvent, par suite de l'anarchie des souverainetés, se résoudre que par l'accord volontaire ou par la force. — Le paradoxe du droit de guerre, effet de la souveraineté et contradicteur de la souveraineté. — Par la brèche du droit de guerre, la politique a toute latitude pour envahir et saccager le droit international..... 75

II. — Conséquences du principe de souveraineté, d'indépendance et d'égalité des États. — Souveraineté interne : principe de la territoria-

lité de la loi; ses limites; admission et condition des étrangers; souveraineté territoriale et souveraineté personnelle. — Souveraineté externe : droit au respect du territoire; droit de légation; traités; clause *rebus sic stantibus*; effet de la guerre sur les traités..... 80

III. — Le principe de souveraineté n'est vraiment respecté que dans les relations pacifiques et dans le domaine laissé par la politique à l'empire du droit. — Dans ce domaine, l'égalité de droit des grandes Puissances et des autres États est une réalité. — Les petits États y affirment, avec succès, leur droit d'égalité, notamment aux Conférences de la paix ..... 92

## CHAPITRE IV

### LE CONCERT EUROPÉEN ET L'INTERVENTION

I. — Le protocole du 15 novembre 1818; la lettre et l'esprit; la sauvegarde de la paix et des intérêts généraux et la suprématie des grandes Puissances..... 100

II. — Les congrès de Troppau et de Laybach; la théorie de l'intervention formulée par les trois cours du Nord; l'opposition de la France et de l'Angleterre; la théorie anglaise de l'intervention. — Le Congrès de Vérone..... 103

III. — La révolution belge et la Conférence de Londres; l'intervention du concert européen pour le maintien de la paix et de l'équilibre général..... 108

IV. — Les interventions du concert européen en Orient. — La crise de 1840. — La guerre de Crimée et le traité de Paris. — Les affaires du Liban et de Grèce. — L'insurrection de l'Herzégovine, la guerre russo-turque et le Congrès de Berlin. — Les atteintes au traité de Berlin..... 114

V. — Le rôle, les services et les défauts du concert européen. — Son caractère politique et ses procédés d'action. — Ses divers modes d'intervention..... 124

## CHAPITRE V

### LES CONFÉDÉRATIONS D'ÉTATS ET LES ÉTATS FÉDÉRAUX. — LA CONFÉDÉRATION GERMANIQUE ET L'EMPIRE ALLEMAND

I. — Confédérations d'États et États fédéraux sont des associations d'États conclues pour des causes politiques et dans des formes juridiques. — Ces associations supposent, de la part des États associés, des abandons de droits, limités dans les Confédérations d'États, étendus dans les États fédéraux. — La Confédération germanique et l'empire allemand, seuls exemples modernes d'associations politiques entre grandes Puissances et autres États..... 133

II. — La Confédération germanique; l'élaboration du pacte fédéral au Congrès de Vienne; les prétentions à la prééminence des États les plus forts; les résistances des autres États; l'acte du 8 juin 1815. —

Les tendances de l'Autriche à la prépondérance en Allemagne; l'acte final des conférences de Vienne du 15 mai 1820. — Les points faibles de la Confédération..... 136
III. — La Confédération germanique et les duchés de Slesvig-Holstein. — La violation du pacte fédéral en 1848. — Les prétentions de la Prusse et de l'Autriche à l'égard du Danemark. — L'ordonnance du 30 mars 1863 et la nouvelle constitution danoise de novembre 1863..... 147
IV. — La violation du pacte fédéral en 1863. — L'exécution fédérale et l'action séparée de la Prusse et de l'Autriche. — La guerre austro-prussienne contre le Danemark et la cession des duchés; le traité de Vienne du 30 octobre 1864..... 151
V. — Le litige sur les droits à la succession des duchés et la consultation des syndics de la couronne prussienne. — La Convention de Gastein du 14 août 1865; le partage provisoire entre la Prusse et l'Autriche. — Le conflit entre la Prusse et l'Autriche. — La proposition de réforme fédérale par la Prusse. — La rupture du pacte fédéral par la Prusse..... 158
VI. — Les conséquences de la guerre de 1866 et de la dissolution de la Confédération germanique; les États annexés à la Prusse et la constitution de la Confédération de l'Allemagne du Nord; la constitution de l'empire allemand. — Les inégalités de fait et de droit dans l'empire allemand..... 164
VII. — Les inconvénients, pour les petits États, des associations fédérales avec de grandes Puissances. — L'impuissance des pactes fédéraux quand, dans de telles associations, les grandes Puissances rompent avec l'esprit de modération et de justice..... 168

## CHAPITRE VI

### LES NEUTRALITÉS PERMANENTES

I. — Caractère de la neutralité permanente. — La controverse sur la nature et les effets de la neutralité permanente..... 171
II. — La neutralité permanente de petits États est issue de l'intérêt politique des grandes Puissances. — Elle a été établie par le mutuel consentement de ces Puissances et des États neutralisés. — Restrictions des attributs de souveraineté qui résultent de la neutralité permanente; restrictions certaines; restrictions prétendues à tort. — L'État perpétuellement neutre peut-il accroître son territoire, conclure une union douanière?..... 176
III. — La neutralité permanente de la Suisse. — La politique de paix perpétuelle de la Confédération helvétique. — L'ingérence française. — L'acte de médiation de 1803. — La déclaration de neutralité de 1813. — Les alliés méconnaissent la neutralité suisse, en promettant de la reconnaître après la guerre. — Le Congrès de Vienne et l'acte du 20 novembre 1815..... 183
IV. — La neutralité permanente de la République de Cracovie (1815-1846)..... 193
V. — La neutralité permanente de la Belgique. — La Conférence de

Londres; les causes et le caractère de la neutralité belge. — Les projets d'union douanière de la Belgique avec la France ou avec les Pays-Bas ..... 195
VI. — La neutralité permanente de l'État indépendant du Congo. — Caractère particulier de cette neutralité de la Belgique et de la colonie belge du Congo ..... 204
VII. — La neutralité permanente du grand-duché de Luxembourg. — La Conférence de Londres de 1867. — La garantie collective ..... 216
VIII. — La politique et les neutralités permanentes. — L'expédition de Risquons tout et le projet de traité franco-prussien de 1866. — Les traités de l'Angleterre avec la France et avec la Prusse pour la sauvegarde de la neutralité de la Belgique en 1870. — La violation de la neutralité de la Belgique et du Luxembourg par l'Allemagne en 1914 ..... 225

## CHAPITRE VII

### LES PROTECTORATS

I. — Protection ancienne et protectorat moderne. — Le protectorat, forme adoucie de la conquête, a, pour l'État protecteur, le double avantage de lui éviter les difficultés du gouvernement direct et de ménager les susceptibilités des Puissances tierces. Le protectorat semble institué dans l'intérêt de l'État protégé, car la protection promise à cet État en forme l'essence. — Mais l'État protecteur donne aisément pour contre-partie à la protection promise une série de droits à son avantage, motivés sur la nécessité de limiter la responsabilité résultant du devoir de protection : contrôle ou direction des affaires étrangères, occupation militaire, administration de la justice à l'égard des étrangers, contrôle des finances ..... 233
II. — Les protectorats français. — La Tunisie; la politique française à l'égard de la Tunisie depuis la conquête de l'Algérie jusqu'à l'établissement du protectorat. Les fautes tunisiennes, le désordre financier, la commission financière internationale; rivalité de la France et de l'Italie. — Le protectorat : le traité du Bardo du 12 mai 1881; la convention de la Marsa du 8 juin 1883; la suppression des juridictions consulaires; la revision des conventions commerciales ..... 240
III. — Les protectorats français. — L'Annam : le traité de Saïgon du 5 juin 1862 esquisse un commencement de contrôle sur les affaires extérieures de l'Annam. — La mission de Francis Garnier; le traité de Saïgon du 15 mars 1874 établit un protectorat très discret. — L'expédition d'Henri Rivière; le traité du 6 juin 1864 établit un protectorat strict. — Le Cambodge : les traités de protectorat du 11 août 1863 et du 17 juin 1884 ..... 249
IV. — Les protectorats français. — Le Maroc. — L'accord anglo-français du 8 avril 1904 et l'accord franco-espagnol du 3 octobre 1904. — La Conférence d'Algésiras. — La déclaration franco-allemande du 9 février 1909. — Les accords franco-allemands du 4 novembre 1911. — Le traité de protectorat du 30 mars 1912; la convention de Madrid du 27 novembre 1912 ..... 258

V. — Les protectorats des Puissances étrangères. — Les protectorats ont été établis pour des raisons politiques. Ils sont acceptés ou subis par le droit international qui s'incline devant la politique et enregistre, sans critique, les conventions entre États, même si elles sont dictées par la force. — L'anomalie des protectorats. — La prétendue justification des protectorats par le droit des Puissances civilisées d'élever les peuples inférieurs à la civilisation. — Un protectorat imposé ne peut être justifié que s'il constitue l'unique ou le meilleur moyen de contraindre un État à remplir ses devoirs internationaux..... 265

## CHAPITRE VIII

### LA DOCTRINE DE DRAGO ET LES CONTRÔLES FINANCIERS

I. — La souveraineté jouit-elle du privilège de ne pas payer ses dettes? — La note argentine du 29 décembre 1902, doctrine de Drago : « L'État ne peut être contraint par la force de payer ses dettes publiques; il ne peut être privé de la faculté de choisir le mode et le temps du payement. » — Les opinions des jurisconsultes sur la doctrine de Drago; la distinction entre l'État débiteur de bonne foi et l'État débiteur de mauvaise foi; la formule de M. Lehr : le recours à la contrainte ne doit être admis qu'après examen et reconnaissance préalables, par arbitrage, des droits des créanciers et de la faute de l'État débiteur; il doit l'être si l'État débiteur refuse l'arbitrage ou l'exécution de la sentence. — Cette formule est admise dans la convention de la Haye du 18 octobre 1907 concernant la limitation de l'emploi de la force pour le recouvrement des dettes contractuelles. — La politique ne se croit pas tenue d'intervenir en faveur des créanciers impayés d'un État étranger, mais se considère comme fondée à le faire. — Circulaire de lord Palmerston de 1848. — L'intervention financière peut être le prétexte ou l'occasion d'interventions politiques. — Elle ne s'exerce, en fait, qu'à l'encontre d'États faibles. — Le contrôle international des finances est un mode continu d'intervention financière qui implique atteinte permanente à la souveraineté..... 270

II. — Le contrôle international des finances ottomanes. — Ses origines : le Congrès de Berlin; la note turque du 3 octobre 1880; le décret de Mouharrem. — Le conseil d'administration de la Dette publique ottomane; sa composition et son rôle. — Le contrôle international, institué par décret du sultan, ne comporte que des abandons de souveraineté purement volontaires, en apparence..... 282

III. — Le contrôle international des finances égyptiennes. — La faillite et les expédients d'Ismaïl. — La caisse de la Dette publique. — La commission supérieure d'enquête, les ministres européens et l'assemblée des notables. — La déposition d'Ismaïl. — La loi de liquidation du 17 juillet 1880; la convention de Londres de 1885; la déclaration anglo-française du 8 avril 1904..... 289

IV. — Le contrôle international des finances helléniques. — La loi hellénique du 10-22 décembre 1893. — La guerre gréco-turque de 1897 et

la médiation des grandes Puissances. — La loi hellénique du 7 mars 1898 et l'organisation du contrôle international..... 296
V. — Les objections contre la légitimité des contrôles financiers internationaux. — La souveraineté, pour être respectée, doit être respectable. Juste application de ce principe dans la convention Porter. 303

## CHAPITRE IX

### LA DOCTRINE DE MONROË ET LES CONTRÔLES DES ÉTATS-UNIS D'AMÉRIQUE

I. — Le message du 2 décembre 1823. Les quatre points essentiels de la doctrine de Monroë : les continents américains ne peuvent être sujets à aucune entreprise de colonisation de la part des Puissances européennes; ces Puissances peuvent conserver les colonies qu'elles possèdent encore en Amérique; les États-Unis n'interviendront pas dans les guerres entre Puissances européennes à moins que leurs intérêts ne soient atteints ou menacés; toute intervention de la part de ces Puissances pour étendre au continent américain leur système politique ne pourrait être regardée par les États-Unis que comme une menace pour leur paix et leur sécurité. — L'interprétation de la doctrine de Monroë : doctrine de Polk; note Olney (1895); interprétation du président Roosevelt..... 310
II. — La politique de contrôle à l'égard de Cuba. — La résolution Teller et l'amendement Platt. — Analogies et différences entre la formule des protectorats français et celle du contrôle américain sur Cuba..... 326
III. — La politique de contrôle à l'égard de l'État de Panama. — Le traité du 12 décembre 1846 entre les États-Unis et la Nouvelle-Grenade; le traité Clayton Bulwer du 19 avril 1850 et le traité Hay Pauncefote du 18 novembre 1901 entre les États-Unis et l'Angleterre; le traité Herran-Hay du 22 janvier 1903 entre les États-Unis et la Colombie. — L'insurrection de Panama et le traité du 18 novembre 1903 entre les États-Unis et l'État de Panama..... 333
IV. — La politique de contrôle à l'égard de la République dominicaine. — L'emprunt Hartmont et la tentative d'annexion du général Grant. — L'emprunt Westendorp et la cession de droits à The Domingo Improvement C°. — L'appel des compagnies américaines au gouvernement de Washington; la Convention du 31 janvier 1903; la sentence arbitrale du 14 juillet 1904. — Les traités du 7 février 1905 et du 8 février 1907. — La nécessité d'une politique sage et juste dans la direction des affaires internes et des relations internationales.. 338
V. — La politique de contrôle à l'égard d'Haïti. — Le traité du 16 septembre 1915..... 346
VI. — Les traités caractéristiques de la politique de contrôle des États-Unis. — Les conséquences de l'inaccomplissement des devoirs de la souveraineté. — Le droit international, le droit constitutionnel et la doctrine de Tobar. — Les idées du président Wilson et la transformation de la doctrine politique de Monroë en une doctrine mondiale de droit international..... 351

## CHAPITRE X

### LES CONFÉRENCES DE LA PAIX ET L'AMÉLIORATION DES RAPPORTS ENTRE LES GRANDES PUISSANCES ET LES AUTRES ÉTATS

I. — Les conférences de la paix, en visant à améliorer les rapports entre tous les Etats, devaient servir particulièrement les intérêts des États faibles. — Ambition et modestie des programmes de ces conférences; le premier programme tend à la limitation des armements et de la sauvegarde de la paix, mais sans porter atteinte à l'absolutisme de la souveraineté; ainsi le droit international reste à la merci de la politique; cependant les progrès du droit que la politique tolère préparent la voie aux transformations nécessaires dans la notion de la souveraineté, de ses droits et de ses devoirs ..... 358

II. — L'œuvre de la première Conférence de la paix; les trois déclarations et les trois conventions de 1899. — Seule, la convention concernant le règlement pacifique des conflits internationaux a donné les résultats qu'on en pouvait attendre. — Les modes de solution pacifique proposés dans la convention : médiation, arbitrage, commission internationale d'enquête; leurs avantages pour les petits États.. 361

III. — Le mouvement en faveur de l'arbitrage après la première Conférence de la paix. — Les traités d'arbitrage obligatoire. — L'arbitrage obligatoire à la seconde Conférence de la paix : le compromis obligatoire, établi au besoin par des tiers; la Cour internationale des prises; la convention pour la limitation de l'emploi de la force pour le recouvrement des dettes contractuelles. — Les problèmes de la guerre à la seconde Conférence de la paix : le principe de la responsabilité des États en cas d'infraction aux lois de la guerre par leurs forces armées; les bombardements aériens; les mines sous-marines ..... 370

IV. — Dans le cadre équivoque de la notion traditionnelle de la souveraineté, les Conférences de la paix introduisent l'idée que les Puissances signataires doivent chercher à sauvegarder la paix. — La contradiction entre cette idée et le droit de guerre illimité considéré comme attribut de la souveraineté est accentuée dans la convention Porter qui subordonne, au cas de recouvrement de dettes contractuelles, le droit de guerre à l'examen préalable de la réclamation ..... 381

## CHAPITRE XI

### LE PANAMÉRICANISME ET LES TRAITÉS BRYAN

I. — La politique internationale en Amérique dédaigne le principe de l'équilibre. — La doctrine de Monroë et le panaméricanisme de Bolivar. — La conversion des États-Unis à l'interprétation panaméricaine de la doctrine de Monroë. — Les origines des conférences panaméricaines ..... 389

II. — La conférence de Washington (1889-1890) : le vœu d'élimination

du droit de conquête entre États américains; l'Union internationale des Républiques américaines. — Les conférences de Mexico (1901-1902), de Rio-de-Janeiro (1906) et de Buenos-Ayres (1906). — L'Union panaméricaine, organe de l'Union des Républiques américaines. 394

III. — Les institutions officielles du panaméricanisme : les conférences panaméricaines, l'Union panaméricaine, la commission internationale des jurisconsultes, les congrès financiers panaméricains et la haute commission internationale. — Les institutions non officielles : l'Institut américain de droit international, les congrès scientifiques panaméricains. — L'Union panaméricaine et le « concert américain »; la supériorité de ce concert sur l'ancien concert européen. Le panaméricanisme et les rapports entre grande Puissance et autres États; les déclarations de M. Elihu Root, du président Wilson et de M. Lansing; l'esprit panaméricain..... 399

IV. — « Le panaméricanisme est la forme la plus avancée et la plus pratique de l'idée de l'internationalisme. » — Le panaméricanisme implique que la souveraineté dans les rapports entre États, comme la liberté dans les rapports entre particuliers, est bornée par l'obligation de respecter les droits d'autrui et l'intérêt général. Il implique, à la charge des États d'Amérique, une obligation de coopération et d'aide mutuelle dont les conditions et la mesure doivent être librement discutées dans le respect de leur indépendance réciproque. Il n'a point d'organes de contrainte. Il puise sa force dans l'esprit public des nations américaines..... 409

V. — Le gouvernement des États-Unis cherche à développer l'esprit de paix, de justice et de respect mutuel non seulement dans ses rapports avec les États d'Amérique, mais dans ses rapports avec tous les États du monde. — L'extension du principe de la convention Porter : pas de guerre sans examen préalable du différend; les traités Knox; les traités Bryan. — La Ligue ou Société des nations du président Wilson : extension des principes du panaméricanisme à l'univers entier et transformation de la doctrine de Monroë en doctrine mondiale..... 412

## CHAPITRE XII

### LES PROJETS D'ORGANISATION INTERNATIONALE

I. — La guerre de 1914 a démontré que les États faibles sont plus que jamais exposés à souffrir de toute guerre par suite de l'accroissement des armées et des moyens de destruction; que, par suite, les projets d'organisation internationale destinés à diminuer le péril de guerres futures ont un intérêt tout particulier pour ces États. — Le remède proposé contre l'anarchie des souverainetés : l'organisation des souverainetés. — Les deux tendances : l'organisation intégrale, l'organisation partielle..... 421

II. — Les projets et les tendances des associations politiques et scientifiques d'Europe. — Les antécédents : les projets de Sully et de l'abbé de Saint-Pierre. — Les projets de Confédération européenne. — L'hostilité de l'Association suisse pour l'étude des bases d'un traité

de paix durable à l'égard des confédérations et des alliances. — Le plan d'organisation du sénateur belge La Fontaine. — Les idées de lord Curzon..... 425

III. — Les projets et les tendances des associations politiques et scientifiques d'Amérique. — Le programme de la « League to enforce peace »; le projet de convention du groupe d'études présidé par M. Théodore Marburg; les critiques de Cosmos et de M. Alvarez. 434

IV. — L'Institut américain de droit international et « le droit international de l'avenir ». — Les plans et projets présentés par M. Alvarez, secrétaire général de l'Institut. — Les résolutions de l'Institut américain de droit international : la Déclaration des Droits et des Devoirs des nations; les Recommandations de la Havane concernant l'organisation internationale..... 455

V. — Tendance commune à préciser et à développer le droit international et le domaine du droit international, à soumettre tous les différends à un examen préalable. — Tendances divergentes visant à obtenir les mêmes résultats, l'une par contrainte, l'autre par persuasion. — Raisons des deux tendances : nécessité de la force contre les États qui veulent abuser de la force; insuffisance de la force, simple instrument qui peut, tour à tour, servir ou combattre le droit; répugnances des États à admettre la légitimité de contraintes qui pourraient s'exercer contre ce qu'ils tiennent pour leurs droits. — Valeur de l'opinion; nécessité de justes règles de pensée; insuffisance de toute organisation..... 475

## CHAPITRE XIII

### LES GARANTIES DES PETITS ÉTATS. — L'ESPRIT INTERNATIONAL CHEZ LES GRANDES PUISSANCES ET CHEZ LES AUTRES ÉTATS

I. — L'anarchie des souverainetés est défavorable aux petits États, car elle met la garantie suprême dans la force et les petits États n'ont point la force. — La garantie des petits États est dans le droit, mais le droit a besoin d'être appuyé par la force. — Il faut mettre la force au service du droit, mais ce problème ardu ne comporte que des solutions approximatives. — Les trois éléments de solution : la justesse des idées, l'organisation, l'esprit international..... 479

II. — La justesse des idées : la nécessité de reviser la notion de souveraineté. — L'équivoque du mot souveraineté. — La théorie politique de l'absolutisme de la souveraineté : la souveraineté, droit de tout faire et pouvoir de tout faire; cette théorie est fausse, irrationnelle et antijuridique. — Le droit de guerre illimité, conséquence logique de cette théorie, est destructif de tous les droits et de la souveraineté elle-même. — De même que la liberté doit respecter la liberté d'autrui, la souveraineté doit respecter la souveraineté d'autrui; elle ne donne aucun titre à un État pour décider seul de ce qui intéresse plusieurs souverainetés; elle n'a droit d'être respectée que si elle est respectable. — La politique, qui a si souvent abusé de la souveraineté, s'est elle-même chargée de condamner l'absolutisme de la souveraineté. — Les grandes Puissances n'ont pas craint, en certaines

occasions, de subordonner les droits des souverainetés particulières aux exigences du maintien de la paix, de l'intéret général des États et du respect des souverainetés menacées. — Elles se sont opposées parfois à l'exercice du droit de guerre illimité et ont contesté ce droit. — La politique est souvent intervenue pour limiter les effets de la victoire, donc pour limiter les conséquences du droit de guerre. — Elle a parfois mis obstacle à des cessions amiables de territoire ou à des combinaisons susceptibles d'altérer les rapports de puissance relative entre États. — La notion juste de la souveraineté : le domaine propre de la souveraineté et le domaine commun des souverainetés. — Le domaine commun des souverainetés appelle naturellement un organisme commun. — La compétence de l'organe commun des souverainetés doit être limitée par une déclaration des droits et devoirs des États et par le principe que le doute s'interprète contre cette compétence. — Tout conflit grave qui menace la paix, l'état de possession territoriale ou l'indépendance des États affecte les intérêts communs. — Le droit de guerre n'est pas plus un attribut naturel de la souveraineté que le droit de contraindre un débiteur n'est un attribut de la liberté — Il doit être subordonné à un examen préalable ..... 484

III. — La guerre de 1914 a démontré l'utilité mais aussi la difficulté d'une organisation universelle qui aurait charge de pourvoir au maintien de la paix, au respect des droits des États, au développement et au progrès du droit international. — Une organisation complète supposerait un pouvoir judiciaire international, un pouvoir international de conciliation, un pouvoir législatif international, un pouvoir international de contrainte. — L'organisation d'une Cour internationale et ses difficultés. — Difficultés plus grandes de l'organisation d'un conseil de conciliation. — Difficultés plus grandes encore de l'organisation d'un pouvoir coercitif. — Le pouvoir législatif international : les Conférences panaméricaines et les Conférences de la Paix. — Différences entre ces conférences et les corps législatifs du droit interne. — Conviendrait-il et serait-il possible de substituer la loi de majorité à la loi d'unanimité ? — Une organisation rudimendaire, moins difficile à réaliser qu'une organisation complète, peut procurer des résultats appréciables ; elle suffirait à tenir en échec la notion de souveraineté absolue avec son attribut le plus funeste, le droit de guerre illimité. — Le point essentiel de toute organisation rudimentaire serait la constitution d'une Cour internationale de justice ou de tribunaux d'arbitrage et d'un conseil ou de commissions de conciliation pour assurer la mise en vigueur du principe : pas de guerre sans examen préalable ..... 500

IV. — L'esprit international pourrait suppléer à l'absence de justesse des idées et à l'absence d'organisation internationale ; il ne saurait être suppléé ni par une notion exacte de la souveraineté, ni par aucune organisation. L'esprit international est en contradiction avec toute théorie de l'État qui considère l'État comme supérieur à la morale ou quelque État comme ayant titre à l'hégémonie sur les affaires du monde. — Lutte et contradiction entre l'esprit international et l'esprit impérialiste caractérisé par l'esprit de nationalisme,

l'esprit de commercialisme et surtout l'esprit de militarisme. — Les théories allemandes ; leurs conséquences graves et fâcheuses pour les relations internationales. — Les manifestations nécessaires de l'esprit international contre les États infidèles à cet esprit. — Le devoir de « porter intérêt à l'observation de la loi » et d'insister pour « l'observation des principes de droit public dans toute la société des nations ». — Ce devoir incombe particulièrement aux grandes Puissances. — L'esprit international doit mettre les petits États en garde contre toute intransigeance excessive dans la revendication des prérogatives de la souveraineté..... 511

V. — Il n'y a pas d'organisation ni de mécanisme qui puissent assurer automatiquement la paix, le droit, la justice. — Soit à l'intérieur des États, soit dans les relations entre États, il faut, pour faire prévaloir la paix et la justice, faire prévaloir d'abord l'esprit de paix et de justice. — Loin d'être contradictoire à l'esprit national, l'esprit international en est le corollaire aussi bien que le correctif indispensable. — Nécessité du consentement des États à se laisser guider, dans leurs rapports entre eux, par les mêmes principes d'honneur et de respect pour la loi commune, qui régissent les citoyens d'un même État dans leurs rapports individuels..... 529

BIBLIOTEKA SZKOŁY
NAUK POLITYCZNYCH
W KRAKOWIE

PARIS. — TYPOGRAPHIE PLON-NOURRIT ET Cie, 8, RUE GARANCIÈRE. — 25759.

KRAKÓW
Kopernika 9.
tel. 1213.