PRAWA MIĘDZYNARODOWEGO
PUBLICZNEGO
U. J.

# LES NOUVELLES TENDANCES DU DROIT INTERNATIONAL

# LES NOUVELLES TENDANCES DU DROIT INTERNATIONAL

LES NOUVELLES
TENDANCES
DU DROIT
INTERNATIONAL

Extr. 1903.

NICOLAS POLITIS

# LES NOUVELLES TENDANCES DU DROIT INTERNATIONAL






Wydz. Bibl. Prawnicza
1806141046

BIBL. SEMIN. PRAWN. U. J.
Inw: 7255
Dział: X 927
w: | t: | egz:

Yale 1255
X 927

LIBRAIRIE HACHETTE

Staatsbibliothek
Kraftau

Tous droits de traduction, de reproduction
et d'adaptation réservés pour tous pays.
*Copyright, by Hachette and C°. 1927.*

# AVANT-PROPOS

*Ce livre est le résumé des conférences que j'ai eu l'honneur de faire en juillet* 1926 *à l'Université de Columbia de New-York. Il est inspiré par une préoccupation généralement partagée par les spécialistes du droit international. Il y a, à l'heure présente, un vif contraste entre les conditions de la vie des peuples et certains principes qu'on avait jusqu'ici l'habitude de mettre à la base du droit international. L'ensemble de ces principes apparaît comme un vêtement trop étroit pour un corps devenu plus large. On sent instinctivement le besoin de lui donner de l'ampleur.*

*En réalité, quand on examine attentivement les faits, on constate qu'à ces principes d'autres principes ont déjà succédé ou sont sur le point de succéder, qui fournissent les fondements d'un nouveau droit international.*

*De ce nouveau droit, on n'aperçoit encore, il est vrai, que certains aspects. Mais ils sont déjà suffisants pour engager la science juridique à regarder beaucoup plus l'avenir que le passé. Car son rôle n'est pas seulement d'enregistrer les faits, mais de s'efforcer de découvrir leur courbe, pour discerner la direction où ils vont continuer à se développer.*

*C'est cet examen qui a été tenté ici au sujet de quelques-uns de ces aspects, choisis parmi les plus importants et les plus significatifs, dans le but de montrer ce qu'on peut attendre du renouvellement de la méthode et de la technique du droit international.*

*L'humanité sort à peine d'un des plus*

*grands bouleversements qu'elle ait connu au cours de son histoire. Nous en voyons seulement les premiers effets. Il en est sans doute d'autres plus profonds dont nous ne nous rendrons compte que beaucoup plus tard. Nous n'en avons encore que de simples indices. Au moment où, après la secousse subie, le monde cherche sa voie, il lui faut en toutes choses une ligne de conduite, une inspiration, une doctrine. C'est à un besoin analogue qu'a répondu au début du XVII^e siècle la construction juridique que le génie de Grotius a donnée aux relations internationales. La situation ayant profondément changé, une nouvelle construction juridique est nécessaire. C'est aux juristes du XX^e siècle de la fournir.*

*L'entreprise est trop vaste pour qu'elle puisse être une œuvre individuelle. Elle réclame des efforts collectifs, continus et persévérants.*

*Ce livre, où le souci de la vérité scienti-*

*fique est étroitement associé à l'idéal de la solidarité et de la coopération internationales, n'a d'autre ambition que d'indiquer, avec la nécessité de pareille œuvre, les voies et moyens d'y parvenir.*

N. P.

Paris, avril 1927.

LES

# NOUVELLES TENDANCES DU DROIT INTERNATIONAL

## CHAPITRE PREMIER

## LES TRANSFORMATIONS DU DROIT INTERNATIONAL

### I

La guerre mondiale a profondément troublé les esprits au sujet de la valeur, de l'efficacité, et même de l'existence du droit international. A voir tant de traités violés, tant de règles méconnues, tant d'arbitraire régner dans les rapports des peuples, on s'est laissé gagner par le doute et le pessimisme. On a parlé

de la ruine, de la faillite du droit international, de l'impossibilité de soumettre en définitive l'activité des États à des règles de droit obligatoires.

Mais cette première impression n'a pas duré. On a dû peu à peu reconnaître que le droit international n'a pas plus disparu, à la suite des excès de la dernière guerre, que le droit pénal ne cesse de rester en vigueur en dépit des crimes qui peuvent être commis. La remarque en a été faite, au cours même des hostilités, par sir Frederick Pollock : « Le droit ne cesse pas d'exister parce qu'il est violé, fût-ce sur une grande échelle; la justice pénale n'est pas davantage abolie si des criminels ont réussi à échapper à ses poursuites. »

Un examen plus calme, plus objectif de la situation a permis de se convaincre que, loin de lui avoir été fatale, l'épreuve à laquelle il a été soumis a été au fond très profitable au droit international; elle a

projeté une vive lumière sur certains changements qui étaient déjà survenus dans la vie des peuples, mais dont on ne s'était pas encore bien rendu compte; elle a fourni l'occasion d'expérimenter la valeur d'un grand nombre de règles; elle a révélé l'existence de bien des problèmes pour lesquels le droit international n'offre aucune solution. On a pu ainsi faire l'inventaire des règles du droit international, pour arriver à la conclusion : qu'il en est qui, ayant trop vieilli, ont cessé d'être vraies, que d'autres, tout en restant en principe bonnes, ne correspondent plus tout à fait aux circonstances modernes, et enfin qu'il est des cas où le droit présente des lacunes, qui devraient être comblées.

Dès lors, à la vague de découragement du début a brusquement succédé la confiance en l'avenir, marquée par la tendance de refaire un nouveau droit international. Il n'a été plus question que de sa renais-

sance, de sa modernisation, de sa rénovation, de sa démocratisation, de son développement. Les écrits, les plans, les projets se sont multipliés. Ils ont été particulièrement abondants aux États-Unis.

A la vérité, tout le monde n'envisage pas le problème sous le même angle. Les uns préconisent la réadaptation du droit international aux circonstances nouvelles. Les autres demandent sa transformation par la substitution aux anciens principes de principes nouveaux. Cependant la conviction générale est que le droit international est déjà entré ou est sur le point d'entrer dans une phase nouvelle de son évolution.

En réalité, le phénomène qui préoccupe tant les internationalistes n'est pas aussi extraordinaire que beaucoup d'entre eux semblent le croire. Il n'est ni nouveau ni particulier au droit international. C'est une simple manifestation du caractère

essentiellement relatif et évolutif qui appartient à toutes les branches du droit. Le droit, en effet, n'est que l'image de la vie. Il en subit les incessants changements. Il est, comme elle, en voie de perpétuelle transformation. Sa formule ne représente qu'un état social passager. Elle vieillit très vite. Quand elle est trop en désaccord avec la réalité des faits, elle est remplacée par une formule nouvelle. Mais ce changement ne se fait jamais de façon instantanée. Il s'opère par degrés. Avant de l'abandonner, on cherche à s'accommoder de la formule vieillie, au moyen de correctifs propres à corriger les défauts les plus manifestes de son imperfection. Ce n'est que lorsqu'elle est tout à fait inutilisable qu'elle est remplacée. Mais à mesure que, de son individualisme primitif, le milieu social passe à une organisation plus développée, où les relations humaines se multiplient, s'étendent et se compliquent, son

droit devient plus souple, plus nuancé, ses formules sont moins durables, elles se succèdent de manière plus fréquente et plus rapide, car on sent plus souvent et plus vivement le besoin de leur réadaptation aux modalités de la vie.

Le droit international n'échappe pas à cette loi sociologique. Car, s'il est moins avancé que les autres disciplines juridiques, il a au fond la même origine, le même fondement, la même destination qu'elles. Comme les individus, les États ne peuvent légitimement utiliser les libertés qui leur sont reconnues qu'en fonction du milieu social où elles s'affirment. Leur exercice n'est licite que s'il est conforme à leur destination sociale. Il est contraire au droit quand il a lieu au détriment de l'intérêt général de la collectivité.

Or depuis un siècle la communauté internationale s'est profondément transformée. Les relations entre les peuples

ne sont plus du tout ce qu'elles étaient autrefois. Le développement des moyens de transport, en supprimant les distances, les a rendues plus fréquentes, plus régulières, plus rapides. Il en est résulté, dans tous les domaines de l'activité humaine, économique, intellectuelle, politique, des liens plus nombreux, plus étendus, plus compliqués, qui ont créé des intérêts, des besoins, des problèmes nouveaux et aussi, dans une certaine mesure, une nouvelle mentalité.

La transformation de la vie internationale a amené, comme c'était naturel et inévitable, celle du droit qui la régit. Pour répondre aux nouveaux besoins les plus pressants, des règles nouvelles ont pris naissance, qui n'ont cessé d'enrichir le droit international. Depuis cinquante ans, il a été conclu un nombre énorme de traités, d'accords, d'arrangements de toute sorte.

Mais il s'est produit dans les rapports des peuples ce qui arrive dans la vie sociale ou individuelle. A mesure que l'homme avance en âge, ses goûts, ses idées, ses traits physiques ne cessent de changer. Il ne s'en aperçoit guère, parce que le changement est quotidien et, dans le détail, insensible. Mais survienne une maladie ou une grave crise morale, il s'en rend parfaitement compte, seulement il s'imagine que le changement a été soudain et que c'est l'épreuve subie qui l'a occasionné. En réalité cette épreuve n'est pas la cause du changement. Elle n'est que l'occasion qui permet de le constater.

Il en a été ainsi de la vie internationale. Elle s'était beaucoup modifiée depuis deux générations. Mais on ne s'en apercevait pas très nettement. On était bien obligé d'en remarquer les changements les plus apparents. Mais les transforma-

tions les plus profondes, dont ces changements n'étaient que la manifestation extérieure, passaient inaperçues. On s'imaginait volontiers que les grandes lignes de la vie et, par conséquent, les bases fondamentales du droit international restaient toujours les mêmes, que leurs modifications s'opéraient dans le même cadre général, qui demeurait immuable. Le cataclysme de 1914 est survenu. En bouleversant l'Univers, il a emporté tout ce qui n'avait pas assez de vitalité pour résister à son ébranlement. En brisant les vieux cadres de la vie et du droit des nations, il a permis de mieux discerner la réalité. Il a montré que les règles nées depuis cinquante ans n'étaient pas, comme on le croyait, de simples compléments d'un droit bien établi, mais les indices d'un droit nouveau. Il nous a obligés de soumettre à un contrôle sérieux et parfois à une complète revision nombre

de principes que nous considérions, depuis l'époque de Grotius, comme absolument essentiels.

Tel a été notamment le cas pour la notion de la souveraineté, pour le principe de l'égalité, pour la théorie des droits et des devoirs des États, voire pour le fondement même du droit international. Ils méritent qu'on s'y arrête, car ce sont précisément les points de rencontre et de séparation des traditions du passé et des orientations de l'avenir.

## II

*La notion de la souveraineté a*, depuis trois siècles, dominé la construction scientifique du droit international. Elle indiquait le pouvoir absolu et incontrôlable des États de se comporter, dans les relations extérieures, comme dans les affaires domestiques, selon leur bon plaisir, sans

autres restrictions que celles qu'ils auraient volontairement acceptées.

Mais avec le développement du droit international, la libre activité des États ne cessait de recevoir des limitations. Il devenait de plus en plus difficile d'expliquer ce phénomène. Car si la volonté des États était réellement souveraine, elle ne pouvait pas être limitée par des règles impératives. Un dilemme se posait. Il fallait choisir entre l'abandon de la notion de la souveraineté et la négation du caractère obligatoire du droit international. Certains auteurs n'hésitèrent pas : ils donnèrent leurs préférences au premier parti. Ils affirmèrent qu'entre États, il ne saurait y avoir un droit véritable, car le droit est l'ordre d'un supérieur à ses sujets, et les États n'ont pas de supérieur qui puisse leur commander. Telle fut notamment la théorie de John Austin dans ses célèbres *Lectures on Juris-*

*prudence.* Elle a eu, en Allemagne et ailleurs, quelques adeptes, dont le dernier, de nos jours, paraît être lord Birkenhead qui, parlant, il n'y a pas longtemps, à l'American Bar Association, a formellement nié l'existence d'un droit international obligatoire.

Mais en général on n'est pas allé aussi loin dans la voie de la logique. Ne pouvant pas contester l'existence du droit international, mais ne se résignant pas, d'autre part, à abandonner franchement le dogme de la souveraineté, on s'est efforcé de les accorder. Diverses explications ont été tentées. Celle qui a eu le plus de crédit est la doctrine de l'autolimitation de la souveraineté. Elle consiste à dire que, si les États ne peuvent être liés que par leur volonté, ils sont soumis aux règles qu'ils ont volontairement acceptées. Le caractère obligatoire du droit international s'accorderait ainsi avec la souveraineté,

puisqu'il n'en est que la conséquence. Les États feraient usage de leur souveraineté pour s'imposer des lois, parce qu'ils y trouvent leur intérêt. Ils limiteraient eux-mêmes leur autonomie.

L'explication n'est guère satisfaisante, car si la règle de droit n'est que le produit d'une libre volonté, elle n'est pas au fond obligatoire : elle reste à la discrétion des États qui l'ont créée, puisqu'en cessant de la vouloir obligatoire, ils peuvent n'en tenir aucun compte. Ce que la volonté fait, une volonté contraire peut le défaire. On a dit, il est vrai, que la règle volontairement établie naît de l'accord de deux ou plusieurs volontés, qui ne saurait être défait par l'une d'elles séparément. Mais il resterait à prouver l'existence d'une règle antérieure donnant à cet accord de volontés sa vertu obligatoire. Or cet ordre juridique préexistant ne peut pas être fondé lui-même sur un accord de volontés.

L'explication tourne ainsi dans un cercle vicieux dont on n'aperçoit pas la possibilité de sortir.

Devant l'échec de ces tentatives de conciliation, on a commencé à douter de la solidité du principe de la souveraineté. On a cessé d'y voir un pouvoir omnipotent et arbitraire. On a nié la possibilité d'une souveraineté absolue. On n'a plus parlé que d'une souveraineté relative, limitée, réduite par les obligations nées du droit international. On s'est habitué à ne l'envisager que comme l'ensemble des pouvoirs dont l'État a besoin pour remplir ses fonctions et réaliser sa destinée.

Mais loin de la sauver, ces concessions n'ont fait que précipiter la ruine de la règle. Admettre en effet que la souverai neté peut être réduite, c'est reconnaître qu'elle n'existe pas, car, par définition même, c'est une notion exclusive de toute restriction. On est indépendant ou on ne

l'est pas. On a dit avec raison qu'une indépendance limitée est déjà de la dépendance.

On a été ainsi acculé à la nécessité d'abandonner complètement la notion de la souveraineté et à voir la réalité bien en face. Cette revision, qui avait commencé avant 1914, la grande guerre l'a imposée de façon impérieuse et urgente, car elle n'a pas seulement mis étonnamment en relief l'interdépendance des États; elle a montré aussi que, pour arrêter l'anarchie internationale, il est indispensable qu'ils se soumettent franchement à la légalité, qu'ils reconnaissent que si aucun d'eux ne peut faire la loi aux autres, ils ont tous un supérieur commun dans le droit auquel ils doivent également obéir. La création de la Société des Nations a contribué à en achever la démonstration. L'organisation de la vie internationale, dont elle constitue un premier essai, est proprement impossible avec la notion de la souveraineté, qui

favorise et exalte l'individualisme national.

Le problème est devenu à tel point troublant qu'il a préoccupé plus ou moins tous les internationalistes. Il a fait, depuis la guerre, à peu près dans tous les pays, spécialement aux États-Unis, l'objet de très nombreuses études qui aboutissent en général à la condamnation définitive de la souveraineté, tenue pour un dogme inadmissible, parce que privé de sens, et dangereux, parce que favorable au maintien de l'anarchie internationale.

Écartant la souveraineté pour voir la réalité, on s'aperçoit que la prétendue indépendance des États n'est autre chose que le pouvoir de se mouvoir librement dans les limites fixées par le droit; c'est une certaine compétence particulière possédée par les Gouvernements sur la base du droit international.

Ainsi comprise, la liberté des États est comparable à celle des individus. Elle

diffère profondément de la souveraineté. Loin d'être absolue, elle est essentiellement contingente. Elle comporte des limitations variables et infinies. Plus les relations internationales se développent, moins les peuples sont libres. A chaque progrès de leur solidarité correspond une nouvelle limitation de leur liberté.

Il s'en faut cependant que toutes leurs activités soient formellement limitées. Il en est qui n'ont pas encore été soumises à l'empire du droit international. Elles constituent ce qu'on appelle le domaine réservé des États, comprenant les affaires domestiques qui relèvent de leur compétence exclusive. Elles sont visées dans l'article 15, alinéa 8, du Pacte de la S. D. N. Mais il n'y a là rien de fixe. Le contenu du domaine réservé est, au contraire, essentiellement variable. Selon la très juste observation de la Cour permanente de justice internationale (avis du 7 février 1923), il dépend

du développement des rapports internationaux et des progrès consécutifs du droit des gens. Il se modifie au gré des circonstances. Les unes après les autres, les affaires domestiques échappent peu à peu aux compétences exclusives internes pour revêtir un certain caractère international.

Voilà la première transformation subie par le droit international. Elle est d'une incalculable portée. Elle fait tomber l'épais voile qui empêchait de distinguer les directions où le droit international avait commencé à s'orienter. Elle facilite les recherches scientifiques et les efforts des peuples en vue de l'élargissement de la légalité. Elle explique ou elle prépare d'autres transformations, qui en sont la conséquence logique et nécessaire.

## III

Il en est ainsi tout d'abord du *principe de l'égalité* des États.

Entre États souverains, l'égalité devait s'entendre de manière rigide et absolue. Sous aucun rapport, un État ne pouvait accepter une inégalité, fût-ce apparente, de traitement. Mais la pratique donnait de constants démentis à la théorie. Dans un besoin d'ordre et d'organisation, elle avait, à plus d'un égard, consacré la distinction entre les grandes Puissances et les États moins importants. Il en était ainsi, pour ne citer que deux exemples, dans le rang diplomatique établi en 1815 et 1818, par les Congrès de Vienne et d'Aix-la-Chapelle, où, sous le nom d'ambassadeurs, les représentants des grandes Puissances ont le pas sur les ministres plénipotentiaires et envoyés extraordi-

naires des autres États, et dans l'organisation de la Cour internationale des prises projetée en 1907, où les huit grandes Puissances de l'époque avaient un siège permanent tandis que les autres États n'y étaient représentés que par un roulement inégal.

Ces exceptions à la règle de l'égalité donnaient aux pays qui les subissaient l'impression d'un abus de la force, qui révoltait leur sentiment de la justice. Il en résultait un état d'âme peu favorable au progrès de l'organisation internationale. En 1907, le projet d'une Cour de justice arbitrale échoua, parce qu'il répugnait à certaines Puissances secondaires de consentir ici à l'inégalité de représentation qu'elles avaient dû subir dans la Cour internationale des prises. Le même sentiment avait parfois conduit à paralyser complètement l'action des Conférences diplomatiques. La règle de l'unanimité,

conçue comme la sauvegarde de la minorité, est devenue, par l'exagération de l'idée de l'égalité, un instrument de tyrannie contre la majorité. La minorité a élevé la prétention de s'opposer à ce que, même limitée à la majorité qui la vote, une décision puisse être prise dans une Conférence, sous prétexte que, revêtue ainsi de pareille autorité, elle aurait une telle force morale qu'elle finirait par l'emporter sur sa résistance. On avait vainement cherché un compromis dans ce qu'on a appelé la quasi-unanimité : un vote de majorité ne vaudrait comme décision de la Conférence que si la minorité ne s'y opposait pas. Mais la minorité restait libre de n'y pas consentir et l'obstination d'un seul État pouvait empêcher les autres de se lier au nom de la Conférence. On en a eu un exemple frappant à la deuxième Conférence de la Paix. La grande majorité des États

représentés s'étaient prononcés en faveur de l'arbitrage obligatoire, tandis que l'Allemagne et quelques autres pays, peu nombreux, s'en étaient déclarés hostiles. La plupart des opposants n'avaient pas d'objection à ce que les membres de la majorité se liassent entre eux. Mais il en était autrement de l'Allemagne : son opposition empêcha le vote de trente-deux États d'aboutir à une convention.

Avec l'abandon du dogme de la souveraineté, l'égalité des États change complètement d'aspect. Elle devient un principe analogue à celui de l'égalité des citoyens à l'intérieur d'un État. Elle n'a avec lui d'autres différences que celles qui sont dues au degré moins avancé de l'organisation internationale. L'égalité doit s'entendre comme égalité juridique et légale. Devant le droit international, les États sont égaux, en ce sens qu'ils peuvent tous en invoquer la protection

et qu'ils doivent tous en subir l'empire. Mais l'égalité n'existe pas au point de vue matériel et moral. Entre les États, comme entre les individus, il règne la plus grande inégalité, sous le rapport du territoire et de la population, des richesses et de la force, de la culture et de l'influence. A tous ces égards, il y aura toujours de grands et de petits États.

L'égalité n'implique pas davantage une égale participation à la constitution et au fonctionnement des organes préposés à la gestion des intérêts de la communauté internationale. C'est une règle aujourd'hui reconnue en doctrine. Elle a été nettement formulée, il y a sept ans, par l'Union juridique internationale dans la déclaration des droits et des devoirs des nations dont il sera parlé plus loin. Son application pratique soulève cependant bien des difficultés dues pour partie aux défectuosités de l'organisation internationale et pour

une autre partie, peut-être plus grande, aux racines que le dogme de la souveraineté a laissées dans la mentalité des peuples.

Là où le besoin d'organisation a été vivement senti et où certaines précautions ont permis de ménager la susceptibilité des États, l'inégale participation aux fonctions internationales a fini par l'emporter. L'exemple typique est celui de la Cour permanente de justice internationale, où, sur quinze sièges, cinq sont attribués aux grandes puissances tandis que la masse des autres États participants, aujourd'hui plus de cinquante, doit se contenter de la répartition des autres dix. Si on a pu en 1920 faire admettre une solution qui en 1907 avait paru impossible, c'est d'abord parce que la nécessité d'une Cour permanente a été mieux comprise et surtout parce que l'existence de la S. D. N., avec ses deux organes, l'Assemblée et le Conseil, a

permis d'organiser l'élection des juges, réclamée par les petits États au nom de l'égalité, de telle manière qu'elle assure toujours aux grandes Puissances les satisfactions requises par la prépondérance de leurs intérêts.

Des raisons analogues ont fait admettre l'organisation actuelle du Conseil de la S. D. N. où quatre sièges permanents appartiennent de droit aux grandes Puissances, alors que neuf autres sièges sont, par élection, répartis entre tous les autres membres de la Société. Mais ici le privilège accordé aux grandes Puissances est trop avoué pour ne pas heurter le sentiment égalitaire des petits pays. Il paraît trop contraire au flot montant de la démocratie pour devoir toujours durer. On se plaît à prévoir que dans l'avenir tous les sièges au Conseil seront électifs. Mais cet avenir paraît bien lointain. Les grandes Puissances ne seront pas avant bien long-

temps disposées à renoncer à leur privilège, d'autant plus qu'elles estiment, non sans raison, qu'il est parfaitement justifié : elles ont des charges et des responsabilités particulières auxquelles, logiquement, doivent correspondre des droits également particuliers. Tant que l'organisation internationale n'aura pas fait porter par la collectivité les charges qui pèsent aujourd'hui presque exclusivement sur certains de ses membres, elle ne pourra pas prétendre à une véritable démocratisation.

D'ailleurs, même après la suppression des privilèges, il restera, pour l'inégale participation des États aux services publics internationaux, la raison qui explique la même inégalité dans les services publics internes : c'est que leur gestion suppose des capacités et des aptitudes qui n'appartiennent pas nécessairement à tout le monde.

Ce qui vient d'être dit de la manière

dont le principe de l'égalité doit être compris permet de se rendre compte des difficultés offertes dans la pratique par la règle de l'unanimité. Poser en principe que dans une organisation internationale, toute décision importante doit être prise à l'unanimité, sous prétexte de souveraineté et d'égalité des États, c'est admettre qu'entre États aucune organisation sérieuse n'est possible, car la règle de l'unanimité peut être une cause de paralysie et d'anarchie. Ce qui s'est passé à la S. D. N. en mars 1926 semble bien le prouver. Sans doute, dans l'état actuel de l'organisation internationale, il est impossible de supprimer complètement la règle de l'unanimité, parce qu'il est des cas où elle constitue une garantie indispensable pour les libertés essentielles des États. Mais hors de ces cas, il n'y aurait qu'avantage à l'abroger. Nombreuses sont déjà les hypothèses où

à la S. D. N. on se contente de la majorité. Il en est d'autres encore où il devrait en être de même, car les libertés essentielles des États n'y sont pas en jeu. Il y a ainsi un lien étroit entre le domaine de la règle de l'unanimité et celui des affaires domestiques. L'un dépend de l'autre. A mesure que, grâce au progrès du droit international, celui-ci se rétrécit, il doit en être de même de celui-là.

## IV

Une autre transformation peut être constatée dans la *détermination des droits et des devoirs des États.*

Depuis le moment où au XVII^e^ siècle s'est formée la conception de l'État souverain, toute la doctrine du droit international a été dominée par la théorie du droit naturel. La communauté des États reposait sur l'idée d'un pacte social

librement consenti. Chaque État y gardait la liberté qu'il tenait de la nature, excepté la portion qu'il en avait formellement aliéné au profit de la collectivité. Comme l'homme dans la théorie du contrat social de J.-J. Rousseau, l'État avait des droits antérieurs et supérieurs à la société dont il faisait partie. Ces droits, dits fondamentaux, étaient tenus pour absolus et inaliénables sans la volonté formelle de leur titulaire. Ils étaient opposés aux droits dérivés, secondaires, relatifs résultant des traités. C'était une doctrine de pur individualisme, dans laquelle le droit international n'avait d'autre mission que de concilier entre eux les droits fondamentaux. Sur le nombre de ces droits, comme sur les devoirs qui y correspondaient, il régnait la plus grande incertitude. Au moment de la Révolution française, l'abbé Grégoire avait eu la louable pensée de préciser, dans une déclaration, les droits

et les obligations des États. Mais son projet, présenté en 1793 à la Convention nationale, n'eut pas de suite. Chaque auteur, au gré de sa fantaisie, arrêtait une liste plus ou moins longue de droits fondamentaux. On parlait en général du droit d'indépendance ou d'autonomie; du droit de souveraineté ou de commandement; du droit d'égalité; et du droit de commerce, de développement ou de perfectionnement. La place des devoirs était fort réduite : la plupart du temps on se bornait à dire qu'ils étaient corrélatifs aux droits; ce qui était droit pour un État était devoir pour les autres; parfois on parlait du devoir d'assistance mutuelle, du devoir de non-intervention, du devoir de protéger ses nationaux à l'étranger. Ces classifications établies, on y faisait entrer de gré ou de force toutes les questions internationales, sans grand souci ni de la recherche scientifique de divisions ration-

nelles, ni de la distinction entre les règles de droit et les tendances philosophiques.

Avec le développement du droit conventionnel, à la fin du XIX^e^ siècle, le caractère artificiel et stérile de cette doctrine sauta aux yeux de tous les observateurs sérieux. Un mouvement de réaction se dessina dans plusieurs pays contre la doctrine des droits fondamentaux. On la condamna comme hérétique, en montrant qu'elle reposait sur une base antisociale : elle attribuait aux États des droits antérieurs à leur société, alors que, par définition, le droit est un produit social et ne peut se concevoir en dehors de la société. Prenant le contre-pied de la doctrine condamnée, on disait : les États ne peuvent avoir d'autres droits que ceux qui résultent des règles objectives créées par l'accord de leurs volontés.

Si le point de départ de la critique était exact, ses conclusions n'étaient pas très

solides. On était obligé de reconnaître que les volontés qui, en s'accordant, donnent naissance à des règles objectives ne sont pas capricieuses; elles obéissent à des considérations d'utilité et de nécessité pratiques; elles se rencontrent, selon l'expression d'un professeur américain, « by necessary implication ». C'est dire qu'aussitôt admis dans la communauté internationale, tout nouvel État se trouve, par la force même des choses, obligé d'accepter les règles qui la régissent.

Par ce détour, certains auteurs ont cherché à réhabiliter les droits fondamentaux, mais en leur donnant un sens nouveau. Au lieu d'y voir des droits naturels, antérieurs à la société, ils les ont présentés comme des droits positifs, résultant du fait même de l'existence, entre les États, d'une société juridique. Telle est notamment la thèse qui a été développée devant l'Union juridique inter-

nationale. Elle constitue, sur les anciens errements, un incontestable progrès : les droits des États ne sont plus des principes moraux, mais des règles de droit; jadis absolus, ne rencontrant que les limites imposées par des accords volontaires, ils sont maintenant relatifs, n'ayant que la portée indispensable pour répondre au but social qui les a créés; en d'autres termes, tandis qu'autrefois on les fondait sur l'individualisme, on les base désormais sur la solidarité.

Dans cet esprit des tentatives ont été faites pour formuler les droits et les devoirs des nations dans une déclaration destinée à être la charte de la communauté internationale. L'Institut américain de droit international est entré, le premier, dans cette voie, en 1916. Il a élaboré une déclaration, dont le texte a été inséré dans le projet de codification du droit international américain. Son exemple a été suivi,

en 1919, sur une base plus large, par l'Union juridique internationale. L'Institut de droit international s'est lui aussi occupé, à partir de 1921, de la question, avec l'intention de faire fondre la déclaration qu'il aura élaborée, avec les deux autres déclarations, dans un texte unique qui serait recommandé à l'adoption des États. Enfin un autre projet de déclaration a été adopté en 1926 par la Commission juridique de l'Union interparlementaire.

Ces efforts sont significatifs. Ils obéissent au besoin de donner à la naissante organisation internationale une constitution en tête de laquelle doit s'inscrire une déclaration des droits et des devoirs des peuples. Cependant, encore qu'ils ne fassent pas expressément mention de la souveraineté, ils en subissent toujours l'influence : ils mettent à la base de la société internationale et de son droit la volonté des États;

ils supposent l'existence de la personnalité des États, puisqu'ils parlent de leurs droits subjectifs qui en sont l'attribut. Or la personnalité est une simple fiction qui n'est plus utile. Elle a sans doute rendu dans le passé, tout comme la souveraineté, des services incontestables. Elle a permis de mieux faire comprendre aux hommes le rôle de l'État. En l'assimilant à eux, elle a montré que l'État a non seulement des droits, mais des devoirs et que les uns et les autres sont soumis à des règles de droit. Elle a servi de véhicule à l'introduction dans les rapports publics, soit intérieurs, soit extérieurs, de la notion de la légalité. Mais lorsque les buts poursuivis par l'État ont été atteints ou tout au moins aperçus de manière directe comme des nécessités de la vie nationale ou internationale des peuples, la notion de la personnalité, qui, avec celle de la souveraineté, leur avait jusque-là servi de support,

est devenue inutile, encombrante et même dangereuse. Elle est absolument fausse tant au point de vue organique que juridique. L'organicisme est une hypothèse métaphysique qui ne saurait se démontrer. Ce qu'on appelle la volonté collective, c'est en réalité la volonté personnelle de certaines personnes qui ont réussi à la faire partager par d'autres personnes. Quant à la personnalité juridique, elle est tout aussi inconciliable avec les faits que la personnalité organique. Elle repose en effet sur un véritable cercle vicieux. Car pour en réaliser l'élément constitutif, c'est-à-dire la loi, il faudrait faire intervenir l'État agissant comme personne; or l'État n'existerait comme personne que si cet élément de sa personnalité était déjà créé par lui. La réalité montre que ce qu'on appelle volonté de l'État, c'est la volonté des hommes qui gouvernent. La personnalité de l'État n'est qu'une métaphore pour

faire comprendre que les actes des gouvernants se distinguent de leurs actes privés. Mais la métaphore elle-même est inutile. Car ce qui permet de distinguer les actes publics ou privés des gouvernants, ce n'est pas la qualité qu'ils invoquent en agissant, c'est la règle de droit à laquelle ils obéissent.

S'il en est ainsi, il n'y a pas pour les États, pas plus d'ailleurs que pour les individus, des droits subjectifs. Il n'y a que des règles objectives qui s'imposent aux individus et à eux seuls, et qui permettent d'apprécier la légalité de leurs actes.

Dès lors au lieu de parler de droits et de devoirs des États, on serre de plus près la vérité scientifique en indiquant des règles objectives qui autorisent ou défendent telle ou telle attitude des hommes agissant comme gouvernants d'un État.

## V

L'abandon de la notion de la souveraineté et de la notion jumelle de la personnalité conduit enfin à la revision des idées qui ont cours sur le *fondement du droit international.*

Pour expliquer comment les États peuvent, tout en étant souverains, être soumis à des règles obligatoires de droit, on a eu pendant longtemps recours à l'idée d'une volonté librement exprimée. L'explication paraissait d'autant plus plausible qu'elle s'appliquait de même au droit interne : le consentement des États fondait le droit international comme l'assentiment général des citoyens fondait le droit national. Mais elle se heurtait, dans les deux hypothèses, aux mêmes objections : au postulat du contrat social d'où l'accord des volontés puiserait sa propre vertu obligatoire; à la

fiction d'une volonté collective attribuée à la personnalité non moins fictive de l'État; à la constatation de fait que, même admise, cette volonté n'est pas absolument libre, elle obéit à des considérations d'utilité et de nécessité pratiques.

On avait dès lors l'impression que, dans cette explication du droit international, on confondait l'apparence avec la réalité, la forme avec le fond, le vêtement sous lequel le droit international se présente avec sa véritable substance.

Cette confusion avait été vaguement sentie par la doctrine du droit naturel lorsqu'elle enseignait que le droit positif, fondé sur le consentement des États, ne saurait être arbitraire; il est destiné à réaliser les préceptes supérieurs de la nature et de la morale. Mais, dans cette doctrine, on ne précisait ni la consistance de ce droit idéal ni les liens qui le rattachent au droit positif.

Cependant il y avait là une idée féconde qui devait, avec une meilleure observation des faits, porter ses fruits. L'examen attentif de la réalité montre en effet que le droit est le résultat de la solidarité créée par les besoins sociaux : dans tout groupement, les rapports humains créent des usages économiques et moraux qui deviennent règles de droit obligatoires aussitôt que les intéressés acquièrent le sentiment qu'ils doivent s'y conformer et que s'ils ne le font pas, il se produira dans la masse des esprits une réaction tendant à réaliser la sanction effective de ces règles.

Cette analyse du processus sociologique du droit a été faite pour la première fois en 1848 par Renan, à propos du droit de propriété. Elle a inspiré au début de ce siècle au doyen Duguit une doctrine juridique qui tend à supplanter la théorie du consentement : le droit n'est ni l'émanation d'un ordre, ni la manifestation d'une

volonté; c'est tout simplement un produit social, un pur fait devenu conscient; les dirigeants de la société où il est né se bornent à le formuler dans les lois ou dans les traités.

Avec cette conception, le droit international n'a qu'une seule et unique source : la conscience juridique des peuples, qui donne le caractère obligatoire aux règles économiques et morales issues de leur solidarité. Les coutumes et les traités ne sont plus, comme on le croyait jusqu'ici, des sources, mais des modes de constatation du droit. On peut ajouter qu'ils n'en sont pas les seuls. Indépendante des coutumes et des traités, l'existence d'une règle de droit international peut être prouvée par d'autres procédés. Ainsi, on peut mieux comprendre diverses questions relatives aux effets de la coutume et des traités.

La doctrine de la volonté est assez embarrassée pour expliquer l'effet général

attribué à la coutume. Elle se borne à dire qu'elle vaut pour tous les peuples qui sont censés y avoir tacitement adhéré. La doctrine de la conscience juridique n'a pas besoin de cette fiction : la règle de droit est obligatoire pour tous les peuples appartenant au milieu social où s'est formée la conscience juridique qui lui a donné naissance, alors même que sa manifestation extérieure ne s'est produite que dans les rapports de certains d'entre eux seulement. Cela explique pourquoi certaines coutumes, au lieu d'être générales, n'ont qu'une valeur continentale, régionale ou locale.

Quant aux traités, la nouvelle doctrine conduit à des conséquences pratiques fort importantes.

La première est que, pas plus que la confection des lois, la conclusion des traités n'est une œuvre arbitraire. Elle est conditionnée par les besoins sociaux

dont il appartient seulement aux gouvernements de discerner l'existence. Ils manquent à leur devoir aussi bien en tardant à constater les règles déjà créées qu'en s'empressant à formuler celles qui n'ont pas encore pris naissance. Il en résulte que, si le traité est privé de valeur matérielle, il n'est pas durable, et, en sens inverse, qu'à lui seul il ne peut pas abroger une règle préexistante. De même, la suppression d'un traité ne fait pas nécessairement disparaître la règle par lui formulée; elle n'en continue pas moins à subsister. La non-ratification d'un traité n'empêche pas de valoir la règle antérieure par lui constatée. Enfin l'effet relatif des traités n'a trait qu'à la forme et non au fond des règles par eux établies. Si ces règles ne sont pas opposables aux tiers en leur forme nouvelle, elles sont obligatoires pour eux comme règles coutumières ou comme principes généraux du droit.

## VI

Par ces explications on peut se rendre compte de l'immense portée des transformations constatées. C'est le droit international tout entier qui change d'aspect, de valeur, de méthode. Il devient semblable aux autres droits. Il fonde pour les peuples le même régime de légalité qui vaut déjà pour les citoyens d'un pays. Il rend la communauté internationale apte à atteindre le but de toute société qui est le maintien de l'ordre, de la paix et de la justice.

Ce sera l'œuvre de la science de vérifier et de faire réaliser ces progrès dans les divers chapitres du droit international. Il suffira ici de montrer comment les transformations opérées permettent de résoudre certains problèmes qui, à peine aperçus avant 1914, étaient tenus pour

insolubles. Parmi eux, il en est quatre qui méritent d'autant plus un examen particulier qu'on les voit actuellement arriver à maturité et s'approcher peu à peu de leur solution.

Ils se rattachent plus ou moins à l'organisation de la justice internationale. C'est la raison pour laquelle ils ont attiré l'attention du Comité de juristes chargé en 1920 par la S. D. N. de préparer le statut de la Cour permanente de justice internationale.

Ce sont : la position de l'individu dans l'ordre international, le droit pénal international, la justice obligatoire, et la codification du droit international.

BIBLIOGRAPHIE

J. W. Garner. — *Recent Developments in international law*, Calcutta, 1925.

G. Gidel, *Droits et devoirs des nations*, dans la Collection des cours de l Académie de droit international de la Haye, t. X (1925-v).

Manley O. Hudson. — *Contemporary developments of international law*, on address before the second Conference of teachers of international law, April 25, 1925, Washington.

J. Jitta. — *La rénovation du droit international sur la base d'une communauté juridique du genre humain*, la Haye, 1919.

Manfred Nathan. — *The renascence of international law*, the Grotius Society publications, nº 3, London, 1925.

N. Politis. — *Le problème des limitations de la souveraineté*, Collection des cours de l'Académie de droit international de la Haye, t. VI (1925-1), et les nombreuses références qui y sont faites à la récente littérature juridique.

J. H. Ralston. — *Democracy's International Law*, Washington, 1922.

G. Grafton Wilson. — *The modernization of international law*, American political science Review, May 1925.

## CHAPITRE II

## LA POSITION DE L'INDIVIDU DANS L'ORDRE INTERNATIONAL

### I

Durant trois siècles, le droit international a été considéré comme une discipline juridique particulière, tout à fait distincte des autres branches du droit. A la différence du droit interne, qui est celui des hommes dans leurs rapports entre eux et avec leur pays, on tenait le droit international pour le droit exclusif des États. La communauté internationale n'était composée que des États. Le droit international n'avait d'autres sujets que les États.

L'individu, comme tel, n'était ni membre

ni sujet de la communauté internationale. Il ne pouvait être, comme le territoire, que l'objet du droit international. Il ne pouvait directement ni l'invoquer ni le subir. Ses actes n'en constituaient jamais une violation. Aucune action, de sa part, contre un État n'était concevable ni par voie d'arbitrage ni devant un tribunal international.

Sans doute l'individu est impliqué dans les relations internationales : il peut se trouver en rapport avec des États étrangers ou avec leurs ressortissants, mais ces rapports ne sont réglés que par la loi interne spécialement compétente. Le droit international ne s'en occupe qu'indirectement : ses prescriptions sont traduites en règles du droit interne; c'est sous cette forme et par ce moyen qu'elles peuvent atteindre l'individu. De même si les rapports individuels ont besoin d'une protection internationale, ils ne sauraient

l'obtenir que par l'entremise d'un État. C'est ainsi seulement qu'ils peuvent, au point de vue du droit, acquérir le caractère international qu'ils n'ont pas par eux-mêmes.

Telle était la base sur laquelle reposait toute la technique du droit international. Dans la vie juridique des peuples, l'individu n'apparaissait que derrière l'organisation politique dont il faisait partie. Considéré en sa seule qualité humaine, il était ignoré par le droit international. Seul son pays était autorisé à faire valoir ses droits; il était libre de les négliger et même d'y renoncer. Le droit international ne l'avait jamais en vue directement; il ne pouvait le viser qu'indirectement à travers et par l'entremise de son pays.

Cette doctrine n'avait pas eu au début autant de rigidité. A la fin du XVI^e^ et au commencement du XVII^e^ siècle, on con-

cevait le droit international avec plus de souplesse. Grotius proclamait qu'il régissait non seulement les rapports d'État à État, mais encore les rapports d'État à particuliers et même ceux des sujets entre eux d'États différents.

C'est le développement de la notion de la souveraineté absolue et incontrôlable qui a conduit la doctrine à ne voir dans les rapports internationaux que les États. Soumis à leur omnipotence, les individus en furent totalement éclipsés.

Mais cette conception était trop en désaccord avec la réalité des choses pour rester longtemps incontestée. Vers le milieu du XIX^e^ siècle commença à se dessiner contre elle une vive réaction. Son extraordinaire intuition scientifique porta Heffter à discerner ce qu'il y a derrière l'opaque écran étatique. Il enseigna que l'homme, comme tel, abstraction faite de sa nationalité, a des droits et des devoirs inter-

nationaux. Il est non seulement sujet du droit international, mais aussi membre de l'association internationale.

Son opinion fut tellement hardie pour l'époque que son annotateur Geffcken n'hésita pas à la taxer d'hérésie : il affirma que seuls les États peuvent être des sujets immédiats du droit international. Et la doctrine, presque unanime, se rangea à son avis.

Mais à partir de la fin du siècle dernier, des dissidences se manifestent, de plus en plus nombreuses, dans plusieurs pays : Fiore, en Italie, Westlake, en Angleterre, Bonfils, en France; Kaufmann et Rehm, en Allemagne, reprennent, avec des nuances diverses, les idées de Heffter. Westlake affirme que « les devoirs et les droits des États sont tout simplement les devoirs et les droits des hommes qui les composent ». Rehm distingue entre membres et sujets de la communauté inter-

nationale : comme en Allemagne où, alors que seuls les États sont membres de l'Empire fédéral, tous les Allemands sont ses sujets, dans la communauté internationale, si les États en sont les seuls membres, les individus en sont les sujets (untertanen). Kaufmann montre avec beaucoup de force que la vieille doctrine a cessé d'être exacte : en dehors des rapports entre États, il y a désormais une vie internationale individuelle; le droit international ne règle pas seulement les droits et les devoirs des États, il régit aussi les droits et les devoirs des ressortissants des divers pays soit entre eux, soit avec les États. Il appuie sa démonstration sur les faits, spécialement sur la jurisprudence des grandes juridictions internes, comme la Cour suprême des États-Unis ou le Tribunal d'Empire, en Allemagne, qui ont souvent admis que des droits pour les individus peuvent naître directement des

traités. Il va même plus loin : il montre que, dans la complexité de la vie internationale, à côté de l'activité des États et de leurs associations, il y a les multiples activités non étatiques des individus et des associations internationales privées, qui toutes donnent naissance à des règles dont l'ensemble forme le droit international moderne.

Contre ce courant doctrinal se dressent, avec toute la force de leur ancienneté, des séculaires habitudes de pensée et de langage. La plupart des auteurs refusent de reconnaître aux intérêts individuels un titre direct à l'application du droit international.

Mais ces résistances sont impuissantes contre les réalités de la vie. Il devient impossible de soutenir que, séparé de son pays, l'individu n'a aucune place, au point de vue juridique, dans les rapports internationaux. Il y a en effet des cas excep-

tionnels, mais assez fréquents, où, par suite du jeu des lois internes sur la nationalité, l'individu n'appartient à aucun pays. Il en est ainsi de cette catégorie de personnes que l'on appelle *heimatlosen* ou *apatrides*. On est bien obligé de reconnaître que, si à un strict point de vue juridique, ces personnes sont privées de toute protection internationale, l'équité doit tempérer la rigueur du droit. On admet qu'il y a un minimum de protection qu'on ne saurait leur refuser. Or cette protection limitée, c'est bien à leur seule qualité d'êtres humains qu'elles la doivent. Il n'y a pas là un simple principe d'équité. C'est une véritable règle de droit, car elle est acceptée par la conscience juridique des peuples. On objecte que le respect de la personnalité humaine des apatrides est imposé dans chaque pays par le droit public interne. La preuve qu'il n'en est pas ainsi c'est que si les autorités locales

violent ce devoir, elles en porteront la responsabilité devant le monde civilisé, qui les taxera de barbarie. En réalité, le droit public interne ne fait dans ce cas que réaliser une règle de droit international.

S'il en est ainsi dans le cas spécial et extrême des apatrides, il n'est pas de raison pour ne pas admettre, dans d'autres hypothèses, la possibilité d'appliquer directement le droit international aux individus comme tels. C'est ce que le droit positif reconnaît dans une série d'hypothèses dont le nombre va en augmentant à mesure que, dans la vie internationale, l'activité de l'homme se distingue de celle de l'État. Il établit à l'intention de l'individu des règles objectives et des règles constructives. Les unes ont pur but de protéger ou de prohiber certaines de ses activités. Les autres visent à lui accorder la possibilité de défendre lui-même ses

intérêts légitimes au moyen d'un recours direct à l'organisation internationale, sans avoir à passer par l'entremise de son État.

## II

Les principales règles objectives ont pour objet le respect et la protection de la vie, de la liberté, de la santé, du travail, de la famille, du développement intellectuel et moral de l'homme, abstraction faite de sa nationalité. Telles sont, par exemple, les règles relatives à la piraterie et aux actes assimilés à la piraterie, notamment par le traité de Washington du 6 février 1922 sur les sous-marins et les gaz asphyxiants; à la traite des noirs, des femmes et des enfants; au trafic, dans certaines conditions, des boissons alcooliques, de l'opium et d'autres drogues nuisibles; aux publications obscènes; à la protection de la vie des neutres et des

non-combattants en mer en temps de guerre; à l'expulsion des étrangers; aux mouvements de migration; au régime des minorités de race, de langue ou de religion. Ici encore, il est vrai, on objecte que ces règles ne s'appliquent pas directement aux individus; elles s'adressent aux États, soit pour leur imposer de les transformer en règles internes à l'usage des individus, soit pour leur permettre d'agir contre eux sans que leur pays puisse intervenir pour les protéger; de sorte que, d'après Oppenheim et beaucoup d'autres auteurs, l'individu apparaît moins comme sujet que comme objet du droit international, au même titre que le territoire. Mais, comme on le verra plus loin, on confond la valeur intrinsèque de ces règles avec leur mise en œuvre : si elles s'adressent aux États, c'est uniquement parce que, dans l'état actuel de l'organisation internationale, leur réalisation ne peut pas se passer de

leur intermédiaire; mais elles visent principalement et directement l'individu.

Quant aux règles constructives, les plus caractéristiques sont celles qui donnent à l'individu intéressé la faculté de se plaindre à la Société des Nations, comme c'est le cas dans le régime des minorités, ou de citer en justice un Gouvernement lorsqu'il lui cause préjudice en violant une règle objective établie en sa faveur. L'action judiciaire directe a été déjà admise plus d'une fois dans la pratique. Il en a été ainsi devant la Cour de justice internationale qui a fonctionné dans l'Amérique centrale de 1907 à 1917. Il en est actuellement de même devant les tribunaux arbitraux mixtes institués par les traités de paix de 1919-1920 : les particuliers intéressés peuvent actionner devant eux un Gouvernement étranger et obtenir contre lui un jugement de condamnation.

Le recours direct des particuliers avait

été de même organisé devant la Cour internationale des prises projetée en 1907. Il était accordé : à un particulier neutre, si la décision des tribunaux nationaux avait porté atteinte à ses propriétés, sous réserve du droit de son pays, de lui interdire l'accès de la Cour ou d'agir lui-même en ses lieu et place (art. 4, 2°) ; à un particulier ennemi, si la décision des tribunaux nationaux avait porté atteinte à ses propriétés, spécialement dans l'hypothèse de marchandises chargées sur un navire neutre et dans celle où la capture aurait été effectuée en violation du droit international ou des dispositions légales édictées par le belligérant capteur (art.4, 3°); et, dans les mêmes conditions, à leurs ayants droits (art. 5).

Il avait été enfin envisagé en 1907 à la deuxième Conférence de la Paix, devant une éventuelle Cour internationale de cassation, au profit des particuliers lésés

par les jugements rendus en pays étranger au mépris du droit international, et, en 1920, par le Comité de juristes de la Haye, devant la Cour permante de justice internationale.

## III

L'ensemble des règles dont il vient d'être question est déjà considérable. Il forme une partie très importante du droit international. La transformation subie ainsi par le droit en vigueur a naturellement influencé la doctrine la plus récente. Désormais, deux tendances s'y dessinent.

L'une cherche à concilier la nouvelle orientation du droit international avec la vieille conception qui voyait dans les États ses uniques sujets. Elle accepte de faire à l'individu une place modeste à côté de l'État. Pour M. Diena, il reste toujours vrai que l'individu n'a pas de

droits contre les États, mais il peut en avoir contre les organes internationaux. M. Cavaglieri va un peu plus loin : si les États demeurent les sujets normaux du droit international, les individus peuvent l'être aussi à titre exceptionnel.

L'autre tendance est beaucoup plus radicale. Tenant l'individu pour la vraie fin de tout droit, elle proclame la nécessité de démocratiser le droit international, en mettant les individus au premier rang de ses sujets. Elle gagne, de proche en proche, du terrain et de la force dans tous les pays. Elle est suivie par un nombre croissant de jurisconsultes parmi lesquels on peut citer notamment : MM. Schucking et Wehberg, en Allemagne; Kelsen et Verdross, en Autriche; Saldana, en Espagne; Basdevant, Duguit, de Lapradelle, Scelle, en France; Krabbe, aux Pays-Bas; Mandelstam, en Russie; Alvarez, Garner et Ralston, en Amérique. Ce qui est encore

plus important, c'est qu'elle a pénétré dans les résolutions de l'Institut de droit international : à sa session de Bruxelles, en 1923, il a adopté à l'unanimité, sur la condition juridique des Associations internationales sans but lucratif, un projet de convention qui place ces Associations sous la protection directe du droit international et leur donne la faculté d'attaquer devant la Cour permanente de justice internationale certaines décisions des Gouvernements prises contre elles en violation des règles du droit international.

Des raisons profondes expliquent le succès de cette tendance. Elle est, en effet, conforme tout à la fois à l'évolution des groupements sociaux, à la conception moderne de l'État, au fondement et au but du droit internatioanl.

## IV

L'étude sociologique de la vie montre que le milieu social où l'homme vit et agit ne cesse de grandir. Au début, c'est la famille. Ce groupement originaire, se réunissant à des groupements similaires, forme le clan. La réunion des clans donne la cité. A leur tour, les cités fusionnent dans les États et ceux-ci tendent à former des groupements plus vastes dont la réunion finira par englober le genre humain tout entier. La civilisation actuelle en est arrivée à la préparation du dernier terme de cette longue évolution. Constitués depuis plusieurs siècles déjà, les États ont commencé à se grouper entre eux en fédérations régionales ou continentales, avec la tendance de se réunir dans une communauté universelle dont la Société des Nations ne fournit encore qu'une très imparfaite ébauche.

Un autre enseignement se dégage de la sociologie : le passage d'un groupement inférieur à un groupement supérieur s'opère par une série d'étapes successives et de réformes superposées. La formation d'un groupement supérieur ne fait pas nécessairement disparaître les groupements inférieurs dont elle procède. Elle en modifie seulement le rôle et les relations extérieures. L'homme continue à vivre dans eux tout en étendant son activité dans le nouveau groupement. Mais la forme dans laquelle il exerce cette activité se modifie à mesure que le nouveau groupement prend plus de consistance et de solidité. Dans le passage de la famille à l'État, les relations humaines restent quelque temps interfamiliales avant de devenir proprement étatiques ou nationales. De famille à famille, de clan à clan, de cité à cité, elles commencent par s'établir grâce à l'entremise du groupement auquel on

appartient et ce n'est que lorsque le cadre du groupement supérieur est définitivement fixé qu'elles finissent par s'échanger directement entre les hommes. Il en est de même dans l'insensible passage actuel de l'État à la communauté universelle. Elles ont commencé par s'établir et se poursuivent encore en principe par l'entremise des États : elles ont été et demeurent interétatiques ou internationales. La logique de l'évolution suivie jusqu'ici veut que, lorsque la communauté des peuples aura été fondée, elles s'opèrent directement, sans l'entremise des États; qu'elles cessent d'être internationales pour devenir universelles.

Dans l'état présent de l'évolution de l'humanité, où les États commencent à peine à se rapprocher en vue d'un groupement supérieur, il est naturel que les relations extérieures demeurent, en principe, internationales et se pratiquent par

le canal des États. Mais à mesure que la communauté universelle s'ébauche, il est également naturel qu'il en soit qui, exceptionnellement, aient lieu directement entre les hommes de divers États. Il est dans la logique des choses que ce qui est encore une exception devienne un jour la règle.

## V

Cette tendance du droit externe à l'universalité est tellement conforme à la nature humaine qu'elle avait commencé à se manifester dès la formation des États modernes. Elle s'était traduite dans le passé dans l'expression « droit des gens » qui est plus large que l'expression actuellement encore usitée de « droit international. » Il est probable qu'elle se serait développée normalement sans la réaction violente qu'elle a rencontrée à partir du XVI^e^ siècle dans le triomphe de la

notion stricte et absorbante de l'État souverain.

Tant que les relations d'un pays à l'autre étaient pour ainsi dire monopolisées par les États, il était vrai de dire que le droit international était exclusivement le droit des États. L'individu, comme tel, n'avait et ne pouvait avoir aucune place dans les rapports juridiques internationaux; il n'avait pas de titre à l'application directe du droit international. Les commandements de celui-ci ne pouvaient s'adresser qu'aux États et il appartenait à eux de les traduire en règles internes à l'usage des individus.

Mais depuis deux générations les idées ont fortement évolué sur la notion de l'État et sur son rôle dans les rapports internationaux. La solidarité des relations humaines est le grand phénomène social moderne. Elle a inspiré une nouvelle doctrine qui, du droit public interne,

a étendu son influence dans le droit international.

L'État n'est plus tenu que pour une pure abstraction. Comme tout groupement, il n'est pas une fin en soi, mais un simple procédé de relations entre les hommes dont il est composé. La réalité montre que parmi ces derniers, il en est qui gouvernent et d'autres qui sont gouvernés. Seule leur personnalité compte.

Si les États ne sont que des fictions, la communauté formée par leur réunion est une abstraction plus grande encore. Elle ne peut avoir que la même structure humaine que la société interne. Elle est tout simplement composée d'individus groupés en nations.

Il en résulte que ce qu'on appelle le droit international ne saurait être autre chose que l'ensemble des règles qui régissent les rapports des hommes appartenant à divers groupements nationaux.

Comme il a été montré dans le chapitre précédent, il était impossible d'expliquer comment ce droit pouvait être obligatoire pour les États, pour lesquels on le disait fait, tant qu'on les considérait comme des êtres surnaturels, capables d'une volonté exclusive et incontrôlable. Depuis que l'on s'est décidé à laisser de côté les dogmes et les fictions, on s'est aperçu que le droit international a exactement le même fondement que le droit interne : c'est un produit social; il commence par être un ensemble d'usages économiques et moraux, qui finissent par devenir obligatoires quand les hommes acquièrent la conviction que leur intérêt leur impose d'y conformer leur conduite.

Quel que soit le milieu social où il s'applique, le droit a le même fondement, parce qu'il a toujours la même fin : il vise partout l'homme, et rien que l'homme. Cela est tellement évident, qu'il serait

inutile d'y insister si les brumes de la souveraineté n'avaient pas obscurci les vérités les plus élémentaires. C'est donc avec raison que, dans les projets dont il a été précédemment parlé, de déclaration des droits et des devoirs des nations, l'on a cru utile de rappeler le but du droit international. Dans le projet élaboré en 1919 par l'Union juridique internationale, il est dit (art. 6) que les États « ont pour mission de poursuivre solidairement, par les progrès de la civilisation, le bonheur humain. » Et dans le projet soumis en 1921 à l'Institut de droit international, il est précisé (art. 7) que l'État, « dans le monde, n'est qu'un moyen en vue d'une fin : la perfection de l'humanité. »

Bonheur et perfection de l'humanité, tel en effet le but de toute société, et, partant, de tout droit. Il en est ainsi de la société internationale comme de la société nationale. Elles n'existent que

pour assurer à l'homme la possibilité de vivre et de se développer.

Les règles du droit international s'adressent d'abord à l'homme lui-même, pris individuellement, pour lui permettre ou lui défendre certaines actions. Elles s'adressent aussi et surtout aux gouvernants, spécialement à ceux des pays avec qui l'homme envisagé a des liens particuliers, savoir le pays de sa résidence et celui dont il est le ressortissant, et, plus généralement, aux gouvernements des autres pays membres de la communauté internationale, et ,pour autant qu'ils existent, aux organes de celle-ci. Car, suivant la très juste observation de M. Duguit, étant, dans leur société, les « détenteurs de la plus grande force, il leur appartient de formuler et de sanctionner, de créer, d'organiser et de diriger les services publics. »

Ces règles n'ont acquis la complexité

qu'elles offrent aujourd'hui qu'après une longue évolution. Elles sont nées d'abord pour la protection de l'étranger, c'est-à-dire pour l'homme agissant hors de sa patrie, afin qu'il puisse jouir des avantages faits par la loi locale aux nationaux. Elles ont été étendues ensuite aux indigènes des colonies. Elles ont été appliquées plus tard à certaines catégories de nationaux et enfin à tous les nationaux.

Tant que le dogme de la souveraineté était debout, ces règles n'étaient tenues pour obligatoires que dans l'hypothèse des étrangers. Vis-à-vis des indigènes de ses colonies et surtout vis-à-vis de ses sujets, l'État souverain ne pouvait avoir qu'un devoir moral. Il en est autrement aujourd'hui : le devoir de l'État est toujours juridique, encore que sa force varie suivant qu'il s'applique à des étrangers, à des indigènes ou à des nationaux. Pour beaucoup d'auteurs, il subit encore

de multiples restrictions imposées par le souci de sa conservation, dont l'État apprécie seul les exigences : l'homme ne saurait demander une protection incompatible avec l'intérêt général du pays où il se trouve. Mais déjà les restrictions ainsi autorisées sont d'un arbitraire moindre que celui que la souveraineté rendait possible, car, à la différence de la notion de la souveraineté incontrôlable, celle de la conservation est susceptible d'un examen objectif, partant d'un certain contrôle. Avec les progrès de l'interdépendance et de la coopération des États, ce contrôle est ouvert de plus en plus largement. D'abord des règles complémentaires sont nées, qui ont précisé le devoir de l'État vis-à-vis des hommes, non seulement lorsqu'il s'agit d'étrangers ou d'indigènes, mais encore lorsqu'il s'agit de nationaux, formant une minorité de race, de langue ou de religion. Ensuite

la pratique de l'arbitrage a permis d'exercer le contrôle nécessaire avec plus d'objectivité. Enfin, dans certains cas encore rares, la forme juridictionnelle du contrôle est devenue obligatoire.

## VI

Dans l'état de complexité où il est parvenu, le droit international ne peut atteindre sa mission que de manière bien imparfaite s'il se borne à édicter aux hommes des règles de conduite, en laissant aux gouvernants le soin de les réaliser dans l'ordre interne et international. Il doit aussi organiser les sanctions de ces règles de telle manière que les hommes puissent directement et sans intermédiaire en avoir le bénéfice et en sentir l'effet. Il lui faut accorder à l'individu le moyen de défendre lui-même ses intérêts légitimes et aux gouvernants et, éventuel-

lement, aux organes internationaux, les pouvoirs nécessaires à la sauvegarde de l'intérêt général de la communauté des peuples contre les entreprises illégales de l'individu.

C'est parce que l'individu est privé de moyens propres de défense que l'on s'imagine encore qu'il n'a pas de place dans la vie juridique des nations, et que seule l'intervention de son pays « internationalise » ses intérêts. Mais c'est une illusion, qui sera dissipée par l'octroi à l'individu du droit de recours devant la justice internationale. On en trouve la preuve dans les cas où ce droit lui a été accordé. Ainsi, devant les tribunaux arbitraux mixtes institués par les traités de paix de 1919-1920, le bien-fondé de la réclamation que l'individu élève contre un Gouvernement étranger est apprécié sur la base des règles formulées par ces traités et des principes du droit international, ce qui

veut dire que de ces règles et de ces principes le réclamant est en droit de demander l'application directe à ses ntérêts. De même, dans le projet d'une Cour internationale des prises, l'individu pouvait revendiquer devant la Cour une propriété qu'il prétendait avoir été illégalement saisie. La Cour devait (art. 7) apprécier sa demande sur la base des conventions conclues par son pays, des règles du droit international ou des principes généraux du droit et de l'équité. Cela signifiait que les règles du droit international relatives aux prises maritimes en temps de guerre visent directement les intérêts des individus qui peuvent, sans aucun intermédiaire, en invoquer le bénéfice, comme ils doivent en supporter la charge.

Toutefois jusqu'ici le recours devant la justice internationale a été rarement accordé à l'individu. Lors de l'élabo-

ration du statut de la Cour permanente de justice internationale, la proposition avait été faite de tenter cette réforme. Elle a rencontré au sein du Comité de juristes de la Haye, à deux exceptions près, l'hostilité générale. Les raisons invoquées pour refuser aux particuliers accès à la Cour ont été au nombre de trois principales.

On a dit d'abord que le domaine exclusif de la Cour est le droit international, or les individus ne peuvent pas l'invoquer, parce qu'ils n'en sont pas les sujets. Les explications précédemment fournies montrent l'inanité de cet argument.

On a dit, en second lieu, que le recours direct à la justice internationale est dans tous les cas inadmissible, car de deux choses l'une : ou bien le droit municipal donne aux particuliers, qui ont à se plaindre d'un État, le droit de le citer devant ses tribunaux, auquel cas ils ont

une garantie suffisante et il est inutile de leur en accorder une autre; ou bien il ne leur donne pas pareil droit et dans ce cas ils ne peuvent pas s'en plaindre, car en entrant en rapports avec un État qui n'admet pas d'être cité en justice, ils savaient à quoi ils s'exposaient; il serait inconcevable qu'ils pussent avoir, par le chemin détourné d'une juridiction internationale, un recours qui leur est refusé par le droit municipal. Ni l'un ni l'autre des termes du dilemme ne sont convaincants : le recours devant les tribunaux de l'État recherché peut constituer une garantie tout à fait insuffisante, spécialement s'il aboutit à un déni de justice; le refus, à défaut de ce recours, de tout contrôle juridictionnel ne serait justifié que s'il était reconnu que les États sont seuls juges de leurs actions; depuis qu'on a cessé de croire à la souveraineté absolue, on ne saurait plus le soutenir.

On a dit, en troisième lieu, qu'il est parfaitement inutile de donner aux particuliers accès à la justice internationale, car la pratique actuelle de la protection diplomatique des nationaux leur offre, pour la sauvegarde de leurs droits, un moyen supérieur à leur propre action, qui n'aura jamais autant de force de prestige et de persuasion que celle de leur Gouvernement.

C'est évidemment la seule raison qui soit de nature à faire réfléchir. Si le recours direct des individus n'offrait pas d'intérêt pratique sérieux, il serait inutile de procéder à une réforme qui ne serait pas nécessaire. Mais il est loin d'en être ainsi. Dans nombre de cas la protection diplomatique est impossible ou insuffisante. Elle est impossible dans le cas où le particulier intéressé, étant un apatride, ne peut réclamer le concours d'aucun pays. Elle l'est aussi dans le cas où il a à se

plaindre de son propre Gouvernement; il est alors tenté de céder ses droits à un étranger qui pourra trouver dans son pays les appuis qu'il n'a pas dans le sien. Elle est insuffisante lorsque le Gouvernement intéressé est en présence d'un Gouvernement puissant qu'il craint d'indisposer en lui faisant un procès; dans l'état présent des mœurs internationales, il faudra pour passer outre et agir en justice un certain courage dont tous les Gouvernements ne sont pas capables; puis il faut compter aussi avec les passions ou les faiblesses politiques internes et avec le manque de préparation où sont parfois les services diplomatiques pour comprendre l'aspect légal des réclamations privées qu'ils sont appelés à soutenir.

On dit parfois que si les individus étaient libres d'agir en justice contre les États, il en résulterait de fâcheuses complications que, dans l'intérêt de la

bonne entente internationale, il importe d'éviter, fût-ce au prix du sacrifice de certains intérêts privés. La crainte en est sûrement exagérée. Mais, dans la mesure où elle serait fondée, on pourrait parfaitement y remédier en s'inspirant du système qu'on avait eu en vue en 1907 pour une Cour internationale des prises. Comme on l'a vu plus haut, les particuliers n'y avaient accès que si leur Gouvernement ne s'y opposait pas ou ne préférait pas agir lui-même en leur lieu et place. Moyennant cette précaution, on peut dire que l'action directe des particuliers n'offre, même sous le rapport des convenances diplomatiques, que des avantages, car le Gouvernement de l'intéressé se trouverait moins exposé vis-à-vis du Gouvernement adverse que s'il agissait lui-même, ce qu'il est actuellement obligé de faire pour la protection de son ressortissant lorsque sa réclamation apparaît absolument juste.

Cette réforme finira par se réaliser, car elle répond à un véritable besoin de la vie internationale. D'instinct, dès aujourd'hui, les particuliers qui ne trouvent pas d'autre moyen de se faire rendre justice, surtout lorsque, privés légalement de toute nationalité, ils ne peuvent obtenir la protection d'aucun Gouvernement, ils s'adressent à la Cour permanente de justice internationale, qui est obligée, par son statut, de ne pas les écouter. Le premier rapport annuel de la Cour (1922-1925) donne (p. 153 à 156) une impressionnante liste de pareilles requêtes. Le second rapport (1925-1926) se borne à dire (p. 98) qu'il est superflu de citer les cas nouveaux qui se sont produits durant la période envisagée. Cependant quand le nombre de ces appels se sera multiplié, la carence de la justice internationale prendra un tel caractère de scandale qu'il faudra bien adopter les mesures nécessaires pour la faire cesser.

## VII

En constatant les résistances d'une partie de la doctrine à reconnaître à l'individu la qualité de sujet du droit international et celles de la pratique à lui accorder la faculté d'agir en justice, on en arrive à la conclusion qu'à l'heure actuelle le droit international est dans une période de transition : s'il n'est plus exclusivement le droit des États, il n'est pas encore complètement celui des hommes.

Autrefois, l'État souverain était pour ses sujets une cage de fer d'où ils ne pouvaient, sous le rapport juridique, communiquer avec le dehors qu'à travers de très étroits barreaux.

Sous la pression des nécessités de la vie, les barreaux se sont progressivement élargis. La cage commence à devenir branlante. Elle finira par s'effondrer. Les

hommes pourront alors communiquer entre eux, par-dessus les frontières de leurs pays respectifs, librement et sans entraves.

Le droit international ne deviendra vraiment le droit des hommes que quand, de peuple à peuple, les relations auront dépouillé le caractère international pour être proprement universelles. Actuellement, elles sont encore, en principe, internationales. Elles se pratiquent par l'entremise des États. Mais à mesure que la société universelle se forme, il en est qui, à titre exceptionnel, sont déjà mondiales. Elles ont lieu directement entre les hommes des divers pays. Ce qui est encore l'exception sera un jour la règle.

Jusque-là, la conception moderne du droit des peuples restera en concurrence avec la conception ancienne du droit des États, mais avec la tendance manifeste et de plus en plus accusée de la supplanter progressivement.

## BIBLIOGRAPHIE

A. Alvarez. — *Projet soumis à l'Institut américain de droit international*, acte final de la session de La Havane, janvier 1917, p. 68.

A. Cavaglieri. — *I soggeti del diritto internazionale*, dans la *Rivista di diritto internazionale*, 1925, nos 1 et 2.

P. Fauchille. — *Traité de droit international public*, t. I, 1re partie, no 157, Paris, 1922.

J. Jitta. — *Nation et individu*, dans *Grotius, Annuaire international*, pour l'année 1925.

W. Kaufmann. — *Die Rechtskraft des internationalen Rechtes und das Verhältniss der Staatsgesetzgebungen und des Staatsorgane*, Stuttgart, 1899; *Die moderne nichtstaatlichen internationalen Verbände und Kongresse und das internationale Recht*, dans la *Zeitschrift für Völkerrecht und Bundestaatrecht*, 1908, p. 419-440.

N. Politis. — *Le problème des limitations de la souveraineté*, dans la Collection des cours de l'Académie de droit international de La Haye, t. VI (1925-I).

Cour permanente de justice internationale, Comité consultatif de juristes, Procès-verbaux des séances du Comité, La Haye, 1920.

Rehm. — *Untertanen als subjecte Völkerrechtlicher Pflichte*, dans la *Zeitschrift für Völkerrecht und Bundestaatrecht*, 1907, p. 53-55.

G. Salvioli. — *Variations sur un vieux thème de droit international*, dans *Archiv für Rechts-und-Wirtschafts-philosophie*, no 4.

## CHAPITRE III

## LE DROIT PÉNAL INTERNATIONAL

### I

Tant que le droit international a été le droit des États souverains, il n'a pu avoir un système pénal propre. Cependant, comme pour valoir pratiquement, tout droit doit comporter des sanctions, celles du droit international ont été établies, en harmonie avec sa nature spéciale, par des moyens empiriques, plus ou moins efficaces, suivant que les violations à réprimer étaient le fait des individus ou celui des gouvernants.

Les actes individuels pouvaient être réprimés par les soins des États. Le

droit international se bornait à définir les faits repréhensibles et s'en remettait aux États pour les inscrire dans leurs lois pénales et en assurer la répression.

Il s'est formé ainsi, dans le droit international, un ensemble de règles pénales, révélées par la coutume ou formulées par les traités, qui visent la répression de certains actes individuels contraires soit au droit de la paix, soit aux lois de la guerre.

Avec le développement des relations et de la solidarité internationales, leur nombre est allé en augmentant. Il est devenu considérable surtout dans le droit de la paix.

Le plus ancien crime international est celui de la piraterie. Il est défini par la coutume. Le droit conventionnel y a assimilé d'autres faits plus ou moins graves, passés soit en mer, tels que la traite des noirs, les délits de pêche, la

vente de boissons alcooliques, la détérioration de câbles sous-marins, soit sur le territoire d'un pays, tels que le trafic des armes, des drogues nuisibles et des publications obscènes, la traite des femmes et des enfants, l'usage abusif de l'emblème de la Croix-Rouge. A cette liste, le Gouvernement français a proposé l'année dernière d'ajouter l'entreprise de faux monnayage. Cette proposition a été soumise par le Conseil de la S. D. N. à l'examen d'un comité d'experts en affaires de banque et en droit pénal.

Il en a été de même pour la violation du droit de la guerre. D'après la coutume, chaque belligérant a la faculté de réprimer les actes commis, en violation des lois de la guerre, non seulement par ses ressortissants, mais encore par des particuliers ennemis ou neutres. Le droit de la guerre crée aussi à la charge des belligérants des obligations. Ils ont le

devoir de les observer et de les faire respecter par leurs armées. La convention de la Haye de 1907, sur les lois et coutumes de la guerre sur terre, les oblige (art. 1) à donner à leurs armées des instructions conformes au droit international et les déclare (art. 3) responsables des actes commis, en violation de ses dispositions, par des personnes faisant partie de leurs forces armées. Le traité de Washington du 6 février 1922, sur les sous-marins et les gaz asphyxiants, a précisé à cet égard un certain nombre de règles et déclaré (art. 3) que tout individu quelconque, agissant ou non sur l'ordre d'un supérieur hiérarchique, qui violerait l'une de ces règles, sera susceptible d'être jugé ou puni, par les autorités de toute Puissance dans le ressort de laquelle il sera trouvé, comme s'il avait commis un acte de piraterie.

Ce système ne donne pas suffisamment

satisfaction au besoin d'ordre ressenti de plus en plus vivement par la communauté internationale. Il peut se faire qu'il n'y ait compétence pour aucun État ou, au contraire, qu'il y en ait pour plusieurs en même temps; la répression n'est pas uniforme dans tous les pays; et, en fait, à l'égard de certains actes, spécialement reprochés aux armées en campagne, elle peut être dérisoire ou aboutir même à l'impunité.

Le plus grave défaut du système est qu'il n'organise pas la poursuite des violations commises contre le droit international par les gouvernants, soit qu'il se rendent, faute de répression sérieuse, complices de crimes individuels, soit qu'ils violent directement les règles relatives à leur propre conduite.

Le droit international admettait sans doute que, même dans ces hypothèses, il comportait une sanction. Mais en lais-

sant le soin de l'exercer à l'État lésé, loin de contribuer à réprimer et à prévenir le désordre international, il aboutissait à l'étendre et à l'aggraver, car si l'État lésé ne parvenait pas à obtenir à l'amiable le redressement du tort dont il avait souffert, il était autorisé à employer la force et à recourir à la guerre contre l'État coupable.

Jadis, il est vrai, depuis les canonistes du moyen âge jusqu'à Grotius, la doctrine s'était efforcée de distinguer les cas où l'emploi de la force était admissible de ceux où il ne l'était pas. La règle commençait ainsi à s'accréditer que la guerre n'était licite que si elle était entreprise pour faire triompher un droit violé; dans tous autres cas, elle devait être tenue pour un abus de la force. Malheureusement tout cet effort fut perdu par le triomphe de la conception du pouvoir absolu. La souveraineté a tué la théorie

du *justum bellum*. La prétention des États de n'avoir à rendre aucun compte de leurs actes les a portés à revendiquer le droit de faire de leur force l'usage que bon leur semblait.

Cependant les nécessités de la vie réagissaient sans cesse contre les abus de la force. Elles ont fini, dans les dernières décades du XIX^e siècle, par réveiller dans la conscience des peuples l'ancienne idée que la guerre injuste doit être proscrite. Faute de critérium précis de l'illégitimité de la guerre, le droit s'est orienté vers l'organisation d'une procédure de règlement pacifique des différends, grâce à laquelle on pouvait indirectement réduire l'usage du droit de guerre. Les Conférences de la Haye ont travaillé dans cet esprit. La même idée a inspiré la convention Porter et les traités Bryan.

Le pacte de la S. D. N. a réalisé ces tendances dans une large mesure. Il

apporte à la liberté de guerre certaines limitations. Entre membres de la S. D. N., le recours à la force est en principe interdit. Il ne reste permis qu'à titre exceptionnel : dans le cas de légitime défense, dans celui de la violation d'un droit officiellement reconnu et dans les hypothèses où, s'agissant d'une activité juridiquement non limitée, la procédure pacifique préalable ne trouve pas sa pleine application.

Un nouveau progrès a été fait quand, dans le projet de traité d'assistance mutuelle de 1923, il a été déclaré que « la guerre d'agression est un crime international. »

En même temps, il s'est développé parallèlement l'idée que ce crime ne concerne pas seulement l'État attaqué mais tous les autres États intéressés au maintien de l'ordre international. Déjà Grotius signalait que les États tiers ont

le droit de prendre les armes pour défendre une juste cause qui ne les touche pas directement. C'était la reconnaissance d'une certaine solidarité entre tous les membres de la communauté internationale dans le respect du droit des gens. Depuis le XVIIe siècle, ce sentiment est devenu plus strict : ce n'est plus seulement, pour les États tiers, un droit, c'est un devoir d'accorder leur appui au pays injustement attaqué.

Telle est la règle qui vaut entre membres de la S. D. N.; l'article 16 du pacte dit : « Si un membre de la Société recourt à la guerre, contrairement aux engagements pris aux articles 12, 13 ou 15, il est *ipso facto* considéré comme ayant commis un acte de guerre contre tous les autres membres de la Société. » Ceux-ci s'engagent à collaborer avec l'État attaqué contre l'agresseur.

Mais les sanctions prévues manquent

de précision. On s'est vainement efforcé jusqu'ici d'arriver à cet égard à un accord plus clair. C'était l'objet du projet précité de 1923 et du protocole de Genève de 1924. Tous deux ont échoué, parce qu'au gré de certaines Puissances, ils donnaient aux sanctions envisagées contre l'agresseur une extension et une rigueur exagérées. Par le pacte rhénan conclu à Locarno en 1925 entre les Puissances de l'Europe occidentale, l'Allemagne et la Belgique, et l'Allemagne et la France se sont engagées réciproquement à ne se livrer de part et d'autre à aucune attaque ou invasion et à ne recourir, en principe, dans aucun cas à la guerre. Au sujet des sanctions, on se borne à dire qu'en cas de violation de cet engagement, chacune des Puissances contractantes prêtera immédiatement son assistance à la victime de l'agression.

La détermination de l'agresseur est

un autre point délicat. Dans le projet de 1923, elle devait être faite par le Conseil de la S. D. N., statuant à l'unanimité. Il en est de même dans le pacte de Locarno. Le protocole de Genève, au contraire, établissait un système de présomptions grâce auxquelles, dans les cas les plus fréquents et les plus graves, la détermination avait lieu de manière automatique. Enfin dans un projet de traité préparé en 1924 par un comité américain sur le désarmement et la sécurité, le soin de désigner l'agresseur était confié à la Cour permanente de justice internationale.

Aucun de ces systèmes n'est absolument satisfaisant. Le but à atteindre est la rapidité de la détermination de l'agresseur, car, pour être efficaces, les secours attendus par la victime de l'agression doivent intervenir sans délai.

Dans l'organisation complémentaire que

la S. D. N. est destinée à recevoir selon le modèle du pacte rhénan, la guerre ne sera plus concevable que comme mesure de défense ou de sanction poursuivie au nom ou avec l'autorisation de la S. D. N. Encore faut-il remarquer que la guerre défensive elle-même ne sera permise qu'en cas d'absolue nécessité. C'est l'idée qui s'est dégagée des débats auxquels a donné lieu devant le Conseil l'incident de frontière gréco-bulgare d'octobre 1925.

Quant aux États qui ne font pas partie de la S. D. N., la solidarité internationale produit moins d'effet. Cependant si elle ne les oblige pas à prêter assistance à la victime de l'agression, elle leur impose au moins le devoir de n'accorder aucune facilité à l'agresseur. Cette idée a été largement répandue ces dernières années aux États-Unis, comme conséquence des efforts faits pour « mettre la guerre hors

la loi » (to outlaw the war). Une des raisons qui ont fait échouer le protocole de Genève, c'est la crainte de certaines Puissances que l'exercice des sanctions militaires ou même économiques prévues contre l'agresseur aurait risqué de les mettre en conflit avec les États-Unis. Car si dans une guerre de sanction de la S. D. N., les États-Unis s'en tenaient rigoureusement à l'ancienne notion de la neutralité, ils pourraient constituer un obtacle au succès des opérations entreprises contre l'agresseur et, par conséquent, au développement de la paix du monde. Avec le réajustement des forces qui s'opère en Europe, et dont les accords de Locarno marquent la première étape, la notion de la neutralité a complètement changé de sens. Autrefois, quand la guerre était libre, les pays tiers avaient aussi la liberté de rester neutres; leur neutralité était plutôt un bien, un symbole de paix, car

elle permettait d'empêcher l'extension de la guerre. Désormais il en est autrement. Si la guerre éclate entre deux pays qui se sont engagés à la considérer comme un crime international, les tiers qui, en qualité de neutres, revendiqueraient la liberté de continuer à fournir des armes et des marchandises à l'agresseur, deviendraient moralement, aux yeux du monde civilisé, ses complices. Se basant sur ce raisonnement, le Pr Shotwell a préconisé la réforme de la politique de neutralité des États-Unis. Sur sa proposition, la Massachussetts Congregational Conference a, lors de sa 123e session de mai 1925, adopté à l'unanimité le vœu que le président des États-Unis soit invité à déclarer, comme principe de politique générale, qu'en cas de guerre entre États ayant accepté entre eux des méthodes pour définir l'agresseur, les États-Unis n'interpréteraient pas leurs droits de

neutres de manière à prêter appui à un pays devenu agresseur. Cette proposition a rencontré la sympathie des églises et d'un grand nombre de savants. A l'argument moral invoqué par le Pr Shotwell, le Dr D. Hunter Miller a ajouté celui de l'intérêt des États-Unis à voir consolider la paix du monde.

Plus les peuples seront convaincus que la guerre est un crime, plus nombreux seront les obstacles qui se dresseront contre la tentation de le commettre. La transformation de la notion de la neutralité en est un. Mais il en est encore d'autres. Si l'interdiction de la guerre d'agression ne s'adresse officiellement qu'aux gouvernants, elle ne manquera pas cependant d'exercer une profonde influence sur la mentalité des masses. Dès lors que les individus auront le sentiment qu'en procédant à une agression non provoquée, leurs gouvernants commettent un crime,

ils en arriveront peut-être à penser, avec le Dr H. Wehberg, que l'intérêt supérieur de leur pays leur dicte l'impérieux devoir de refuser d'obéir à des ordres que la conscience universelle tient pour criminels.

Mais il ne suffit pas de condamner la guerre ni de prendre des mesures d'assistance en faveur des nations injustement attaquées. Il faut organiser, contre les auteurs responsables du crime de guerre ou de tout autre crime ou délit international, un système de répression propre à produire les effets de prévention et d'amendement que cherchent à obtenir, dans l'ordre interne, les législations pénales des divers pays.

Les circonstances dans lesquelles la dernière guerre a éclaté et la manière dont elle a été poursuivie ont fait sentir plus vivement que jamais le besoin de renforcer les sanctions du droit international.

Obéissant à ce sentiment, le traité de Versailles (art. 227) a décidé la mise en accusation de l'ancien empereur allemand pour offense suprême contre la morale internationale et l'autorité sacrée des traités. Il a en outre retenu comme crimes internationaux les actes contraires aux lois et coutumes de la guerre et il en a organisé la répression (art. 228 et suiv.). Des dispositions semblables ont été insérées dans les autres traités de paix, à l'exception de celui de Lausanne. Le système était complété dans le traité non ratifié de Sèvres par l'obligation mise à la charge du Gouvernement turc de livrer aux pays alliés les personnes responsables des massacres organisés en Turquie au cours de la guerre. Il y était ajouté (art. 230) que, dans le cas où pour juger ces massacres, la S. D. N. aurait constitué en temps utile un tribunal compétent, les alliés se réservaient le

droit d'y déférer les accusés, et le Gouvernement turc s'engageait à reconnaître l'autorité de ce tribunal.

La même préoccupation avait inspiré au baron Descamps l'idée de proposer, en 1920, devant le Comité de juristes chargé par la S. D. N. de préparer le statut de la Cour permanente de justice internationale, la création d'une Haute-Cour internationale de justice criminelle pour juger tous crimes contre l'ordre public international et le droit des gens universel.

Ni les dispositions des traités de paix, ni le projet du baron Descamps n'eurent des suites pratiques. Les unes restèrent en fait lettre morte. L'autre, recommandé non sans hésitation par le Comité de juristes à l'examen du Conseil de la S. D. N., fut considéré comme inutile par la première Assemblée de la Société, qui estima que la solution d'un si grave problème était pour le moins prématurée.

Néanmoins ces faits attirèrent l'attention du monde civilisé sur la nécessité de réprimer de manière effective le crime de guerre et les crimes et délits connexes.

La question préoccupe actuellement tous ceux qui cherchent des moyens pratiques de mettre la guerre hors la loi. De nombreux plans ont été proposés à cet effet. Celui qui avait été tracé en 1921 par M. S. O. Levinson, de Chicago, avait inspiré en 1923 au sénateur Borah un projet de résolution tendant notamment à proscrire la guerre comme crime contre le droit des gens et à encourager toutes les nations à s'engager à traduire en justice et à punir leurs propres fauteurs et profiteurs de guerre, en vertu de pouvoirs analogues à ceux que la constitution des États-Unis donne au Congrès pour définir et punir les infractions contre le droit des gens.

Le problème a été examiné d'une

manière plus générale par les jurisconsultes. Il a donné lieu à une abondante littérature. Il a fait l'objet d'importants débats au sein de plusieurs corporations, qui continuent à en poursuivre l'examen en vue de solutions pratiques.

L'International Law Association en a été saisie en 1922. Le Pr Bellot lui a soumis en 1924 un projet très détaillé tendant à la création d'une Cour permanente de justice pénale internationale. Examiné et amendé par un comité spécial, ce projet a été adopté par l'Association dans sa session de Vienne en août 1926.

De son côté, l'Union interparlementaire s'en est occupée à sa conférence de Berne, en 1924, et à sa conférence de Washington, en 1925; elle a créé un comité permanent chargé d'étudier la criminalité de guerre et d'élaborer, sur la base d'un remarquable projet du Pr V. Pella, un avant-projet de code répressif des nations.

Enfin l'Association internationale de droit pénal a entrepris à son tour l'étude de la question de l'opportunité d'instituer une juridiction criminelle internationale. Elle a été saisie d'un grand nombre de rapports, qui ont été discutés au Congrès qu'elle a tenu à Bruxelles, en juillet 1926. Le Congrès a émis le vœu qu'il soit attribué à la Cour permanente de justice internationale, en matière répressive, une certaine compétence dont il a défini les grandes lignes.

Ce mouvement déjà si important est destiné à acquérir une ampleur et une force croissantes, parce qu'il est conforme à l'évolution suivie par le droit dans tous les groupements humains.

C'est selon la même courbe que se développe sous nos yeux, entre nations, l'idée de justice. Tant que les relations internationales se manifestaient exclusivement par le canal des États, elles ne

pouvaient comporter, en matière pénale, qu'une répression assurée par les seuls organes internes qui, au cas où les infractions poursuivies offraient un intérêt supérieur à celui de leur pays, paraissaient agir par une sorte de délégation de la communauté internationale. Mais à mesure que ce groupement s'organise, il est naturel et nécessaire qu'il assume directement, par ses propres agents, la répression des actes contraires aux lois qui le régissent.

C'est à cette idée qu'obéissait en 1920 le projet du baron Descamps. C'est d'elle que s'inspirent les diverses propositions faites depuis lors, dans la doctrine, en vue de l'organisation, sur des bases plus ou moins larges, pour tous les crimes internationaux ou pour quelques-uns seulement d'entre eux, de la justice pénale des nations, exercée soit par une nouvelle juridiction, soit simplement par la Cour permanente de justice internationale.

Cependant la réalisation de pareille réforme rencontrera longtemps encore de très vives résistances. On a pu s'en rendre compte dans les débats auxquels a donné lieu le projet du baron Descamps, dans le Comité de juristes de 1920 et celui du Pr Bellot à l'International Law Association. Des objections sérieuses ont été développées avec force par M. de Bustamante dans son récent ouvrage sur la Cour permanente de justice internationale.

Il ne faut pas se dissimuler que toute innovation dans cette voie contrarie des habitudes séculaires, se heurte à de farouches susceptibilités nationales et trouve un formidable obstacle dans le dogme de la souveraineté. Les États ne redouteront pas seulement d'abdiquer une partie de leur indépendance. Ils craindront surtout, en armant la S. D. N. du redoutable pouvoir de punir, de la voir progressi-

vement prendre figure et jouer le rôle d'un Super-État.

La conscience de tant de difficultés à vaincre commande une extrême prudence. Les propositions larges et hardies, seraient-elles absolument rationnelles, outre qu'elles n'ont aucune chance de succès, risquent de compromettre l'idée qu'elles servent et d'arrêter la marche des progrès qu'elles recherchent.

Il faut donc savoir borner ses ambitions, si nobles, si justes qu'elles soient, et se contenter de réformes limitées mais immédiatement réalisables, qui seront comme des jalons sur la longue route que la répression de la criminalité internationale aura à parcourir pour devenir un véritable système de justice pénale.

C'est dans cet esprit qu'il convient d'examiner quelles sont les bases actuellement possibles d'une juridiction criminelle internationale.

La réforme ne peut pas être la même pour tous les faits délictueux compris dans la criminalité internationale.

## II

Il est une première catégorie de faits pour lesquels la question paraît assez simple. Ce sont les crimes et délits internationaux particuliers du temps de paix. L'exemple type est celui de la piraterie.

Pour ces faits, la répression est en principe assurée par les tribunaux internes de tel pays déterminé ou concurremment par ceux de plusieurs pays. Ce n'est qu'à titre exceptionnel que nul pays n'est compétent pour les juger.

Le système actuel offre certainement des inconvénients : celui du conflit possible de compétences; celui, plus rare, mais plus grave, de l'impunité, si aucun pays n'est compétent.

Il n'est pas douteux qu'ils seraient supprimés par la création d'une juridiction internationale, chargée du règlement international de juges et, en tant que besoin, du jugement des délits internationaux pour lesquels il n'existe aucune compétence nationale.

De cette double mission éventuelle de la juridiction internationale, seule la première offre un caractère de nécessité. Il en est autrement de la seconde, car le risque d'impunité que comporte le système actuel peut être écarté par d'autres moyens plus simples : la détermination, par convention, d'une compétence nationale avec l'obligation mise à la charge de l'État désigné de l'exercer; des facilités accordées, en vertu d'un accord général, pour l'extradition de l'inculpé, serait-il son national, par le pays de sa résidence à l'État compétent pour le juger.

## III

On peut classer dans une seconde catégorie les crimes et délits internationaux particuliers du temps de guerre.

Ce sont d'abord les infractions de droit commun (vol, incendie, assassinat) commis par les militaires en pays ennemi. A leur égard, s'applique ce qui vient d'être dit pour la catégorie précédente : il y a une compétence nationale qui est suffisante.

Ce sont ensuite et surtout les actes commis en violation des lois et coutumes de la guerre par des militaires agissant ou non sur l'ordre d'un supérieur (mauvais traitements de prisonniers; achèvement de blessés, etc.). Pour ces faits-là aussi, il y a aujourd'hui une compétence nationale. Les obligations que les lois de la guerre mettent à la charge des belligérants doivent se traduire pour eux en règles

internes imposées à leurs armées, avec les sanctions disciplinaires et répressives nécessaires.

Ce système offre le grave inconvénient de laisser la répression à l'entière discrétion de chaque belligérant, qui, en fait, ne l'exerce pas contre les exécuteurs et encore moins contre les auteurs des ordres donnés en violation des lois de la guerre.

L'attribution de compétence à une juridiction internationale serait d'une incontestable utilité; elle donnerait aux violations des lois de la guerre une sanction effective en assurant le jugement certain et impartial du coupable.

Mais elle se heurte à de nombreuses objections. Il en est une d'ordre théorique qui peut être facilement écartée. On a dit : comme les individus ne sont pas directement soumis aux prescriptions du droit international, on ne conçoit pas

qu'ils puissent violer les lois de la guerre; leurs actes ne peuvent être appréciés que d'après le droit interne et par les organes chargés de l'appliquer; ils ne sauraient être jugés par une juridiction internationale. Mais il a été montré précédemment que les individus peuvent avoir, dans les rapports internationaux, des droits et des devoirs. Rien par conséquent ne s'oppose à ce que, par des textes précis, il soit décidé que les actes privés contraires aux lois de la guerre seront tenus pour des crimes internationaux et jugés par une juridiction internationale. C'est ce que M. Root avait reconnu dans le Comité de juristes de la Haye.

Mais il est d'autres objections, d'ordre pratique, et elles sont très graves. Pour rendre possible le jugement international des auteurs de pareils crimes, il faudrait que leur pays consentît à les livrer. La récente expérience des traités de paix

de 1919-1920 montre quelle résistance pareille extradition rencontre même de la part d'États vaincus. Elle serait infiniment plus difficile à obtenir si les auteurs des crimes de guerre appartenaient à un pays vainqueur.

Peut-être pourrait-on tourner la difficulté en n'exigeant pas, dans tous les cas, la présence devant la Cour du particulier inculpé. Les poursuites engagées, on pourrait se borner à inviter l'incupé, par l'entremise du Gouvernement de son pays d'origine ou du pays de sa résidence, à se présenter devant la Cour ou, en tout cas, à s'y faire défendre. Cela fait, les débats pourraient se poursuivre et aboutir au besoin à un jugement par défaut.

Une autre difficulté est offerte par le danger de rouvrir, par de pénibles procédures d'extradition ou seulement de jugement, les haines et les animosités internationales que la conclusion de la paix

aurait à peine calmées. Il a été remarqué à cet égard que le jugement international des crimes de guerre prolongerait dans l'état de paix l'enfer de l'état de guerre.

On peut ajouter que le nombre des poursuites éventuelles serait tel que la juridiction internationale serait vite débordée et que l'exécution de ses sentences donnerait lieu à d'inextricables complications.

Dans ces conditions, il est, quant à présent, plus sage et plus pratique de laisser les crimes de guerre à la compétence des tribunaux internes, en se bornant à mettre à la charge des États l'obligation, contrôlée par la S. D. N., de procéder effectivement à leur jugement.

L'intervention d'une juridiction internationale pour la catégorie envisagée de crimes ne sera dans l'avenir pratiquement possible que lorsque le progrès des mœurs aura fait naître dans les consciences le

sentiment que, pour mériter la considération à laquelle il a droit dans la famille des nations, un pays doit se désolidariser avec ceux de ses nationaux qui ont délibérément violé les lois de la guerre, en les désavouant publiquement et en les livrant à la vindicte de la collectivité. Ce jour-là, on pourrait songer, en commençant par les crimes les plus odieux, à une juridiction internationale qui, progressivement, élargirait sa sphère d'action, de manière à comprendre de proche en proche dans sa compétence tous les crimes de guerre.

## IV

Reste une troisième catégorie : Elle comprend le crime de guerre et les crimes connexes.

Le fait de procéder à une guerre d'agression et les actes qui, de quelque manière que ce soit, le provoquent ou le préparent

constituent le véritable domaine de la criminalité internationale; ils représentent, pour la société des peuples, le trouble le plus profond et, pour la morale internationale, l'atteinte la plus grave.

Pour eux, une juridiction internationale est indispensable, car par elle seulement on peut en assurer la répression.

Mais avant de voir comment cette juridiction pourrait être établie, il convient de s'entendre sur qui pèse ici la responsabilité et sur les conséquences qu'elle comporte.

L'accord est loin d'exister entre ceux qui ont examiné la question. Trois systèmes sont en présence : celui de la responsabilité exclusive des États; celui de la responsabilité cumulative des États et des individus; celui de la seule responsabilité des individus.

La responsabilité collective est basée sur l'idée que les États ont une véritable

personnalité et sont capables d'une volonté séparée de celles des personnes physiques dont ils sont composés. On parle dans ce sens de l'âme populaire et de la psychologie des foules.

Ces notions peuvent avoir une certaine importance au point de vue philosophique. Elles sont dénuées de valeur juridique, car le droit est l'image de la vie; il n'existe que pour les êtres réels, les hommes. Ce n'est que par fiction, on l'a vu précédemment, qu'on peut dire de l'État qu'il est une personne et que l'on a parlé de lui infliger un châtiment.

Loin de faire admettre la responsabilité pénale des collectivités, l'étude de leur psychologie conduit à limiter celle de leurs membres. Ainsi le projet du nouveau code pénal italien admet (art. 22) comme élément d'atténuation « le fait d'avoir agi sous la suggestion d'une foule ameutée. »

La responsabilité collective est une

trompeuse et décevante illusion; elle aboutit en fait à l'impunité. Burke disait « qu'il est impossible de dresser contre l'État un acte d'accusation » et, après lui, Napoléon a pu écrire que « les crimes collectifs n'engagent personne. »

Les véritables, les seuls responsables des guerres sont les Gouvernements qui décident ou tolèrent le recours à la force. Bismarck, qui s'y connaissait, l'a proclamé en disant « ce ne sont jamais les nations qui veulent la guerre; ce ne sont toujours que de petites minorités. »

On ne saurait assez se pénétrer de cette grande vérité si l'on veut assurer la répression efficace du plus grand crime international. La responsabilité théorique de l'État voile et supprime en fait la responsabilité réelle des gouvernants. A l'abri de toute poursuite internationale, ils n'ont actuellement à rendre compte de leur conduite criminelle qu'à leur pays.

S'ils réussissent à vaincre, ils sont couverts d'honneur et de gloire. S'ils échouent, ils ne risquent habituellement qu'à perdre le pouvoir et au cas où, mis d'aventure par leurs adversaires en accusation, ils sont condamnés, leur condamnation sera le plus souvent considérée plutôt comme une vengeance politique que comme le juste châtiment de leur forfait. Il en est à plus forte raison de même de leurs complices militaires, industriels ou financiers.

C'est le plus grand spectacle d'immoralité offert par la communauté internationale. C'est aussi le plus grand danger auquel la paix du monde est exposée.

A ce double titre, la punition des auteurs responsables du crime de guerre est indispensable. En obligeant les gouvernants à être plus prudents dans l'exercice du pouvoir et plus respectueux de la légalité internationale, elle constituera une sérieuse garantie pour la paix.

Il est conforme à l'évolution du droit pénal qu'il en soit ainsi. Dans les sociétés primitives, après avoir été collective, atteignant tous les membres du groupement dont l'auteur du crime faisait partie, la répression s'est individualisée : par abandon noxal, son groupement livrait l'inculpé au groupement lésé, auquel s'est substitué plus tard l'État qui monopolisa le système répressif.

Si la punition des auteurs du crime de guerre est indispensable, elle ne peut être obtenue que par une juridiction internationale.

On doit se demander si elle est actuellement possible. On est en droit d'en douter, car il y aurait, pour obtenir la livraison des coupables, à vaincre la résistance de leur pays.

Mais il est permis de penser que cette difficulté ne serait pas insurmontable. Outre la possibilité prévue plus haut

d'un jugement par défaut, le désir de paix pourrait amener les États à s'engager par convention, à livrer, sur sa demande, à la S. D. N. les auteurs présumés du crime de guerre dont on aurait soin de donner une définition précise et à accepter, par le même accord, que la S. D. N. aurait le droit d'exercer sur eux la pression nécessaire pour obtenir l'exécution de cet engagement.

Cela suppose toute une éducation de l'opinion dans les divers pays. Mais l'effort de la science peut y parvenir.

Telles sont les solutions qui paraissent, quant à présent, possibles.

## V

Étant donné que la compétence d'une juridiction criminelle internationale ne saurait actuellement être très étendue, il ne serait nullement nécessaire de créer

une Cour nouvelle. Il suffirait d'utiliser la Cour permanente de justice internationale, en réalisant l'augmentation de ses membres prévue par son statut et en créant près d'elle un parquet, comprenant un procureur général et, au début, un seul substitut, choisis par la S. D. N. pour neuf ans parmi les plus hauts magistrats des divers pays.

Il pourrait être constitué, au sein de la Cour, une chambre criminelle composée de cinq juges et de deux suppléants choisis tous les deux ans par la Cour. Il lui serait adjoint, pour siéger avec voix consultative, cinq experts en droit pénal, désignés par la S. D. N., d'après le mode d'élection des juges de la Cour.

La chambre criminelle fonctionnerait, comme juridiction de jugement, pour les délits et, comme chambre des mises en accusation, pour les crimes internationaux. Elle fournirait en outre une commis-

sion de trois membres pour l'instruction des délits. Le jugement des crimes serait confié à la Cour plénière, qui serait également compétente pour les règlements internationaux de juges.

A la différence du système actuellement suivi devant la Cour pour les affaires civiles, les juges nationaux, tant du pays plaignant que de celui de l'inculpé, seraient, dans les affaires pénales, exclus d'office et remplacés par d'autres membres de la Cour.

L'action publique appartiendrait exclusivement au Conseil de la S. D. N. qui aurait à la mettre en mouvement, soit de sa propre initiative, soit sur la plainte d'un Gouvernement, par l'intermédiaire du parquet de la Cour.

La procédure devrait être à la fois écrite et orale. Elle comporterait des débats publics et contradictoires. Il n'y aurait contre les décisions d'autre voie

de recours que la revision dans les termes prévus par le statut de la Cour.

Le fonctionnement de la juridiction criminelle supposerait la conclusion préalable d'une ou plusieurs conventions, définissant avec précision les faits punissables, fixant l'échelle des peines et indiquant leur mode d'application et d'exécution.

Les peines étant toutes individuelles seraient celles des divers codes, pour autant qu'on les reconnaîtrait applicables dans les rapports internationaux. Il y aurait lieu de prévoir spécialement à côté des peines corporelles et pécuniaires, l'exil et la perte des droits politiques.

Les arrêts de condamnation auraient de plein droit dans tous les pays autorité de chose jugée et force exécutoire. Leur exécution appartiendrait au Conseil de la S. D. N. qui aurait, dans chaque cas, à désigner le pays où elle devrait avoir lieu. Le Gouvernement choisi à cet effet

aurait l'obligation d'y employer, sous la surveillance de la S. D. N., tout son pouvoir en conformité avec la législation locale.

Il faudrait enfin reconnaître au Conseil de la S. D. N. le droit de grâce, de suspension et de commutation des peines.

Ces conclusions concordent, en substance, avec le vœu émis par le Congrès de l'Association internationale de droit pénal tenu à Bruxelles en juillet 1926.

## BIBLIOGRAPHIE

*Association internationale de droit pénal.* — Congrès de Bruxelles (26-29 juillet 1926), Rapports de MM. Bellot, Saldaña, Donnedieu de Vabres, Politis, Garofalo, Pella, Kallab, dans la *Revue internationale de droit pénal*, 1926, p. 333-432.

H. Bellot. — *Rapport à l'International Law Association*, 33e Conférence, Stockholm, 1924.

A. de Bustamante y Sirven. — *La Cour permanente de justice internationale*, trad. française, Paris, 1925.

M. Caloyanni. — *La Cour permanente de justice criminelle internationale*, dans la *Revue internationale de droit pénal*, 1925, p. 298; *La justice pénale internationale*, dans la *Revue de droit pénal et de criminologie*, févr. 1927.

H. Donnedieu de Vabres. — *La Cour permanente de justice internationale et sa vocation en matière criminelle*, dans la *Revue internationale de droit pénal*, 1924, p. 175; *La communauté internationale en droit pénal et les limites que lui impose le particularisme des États*, *ibid.*, p. 481.

A. Kellor. — *Security against war*, t. II, New-York, 1924, p. 804.

D. Hunter Miller. — *Sovereignty and Neutrality*, dans *International Conciliation*, May 1926, n° 220;

D. Mitrany. — *Pourquoi les États-Unis n'ont-ils pas encore adhéré à la Société des Nations*, dans l'*Europe Nouvelle*, 1er août 1925, p. 1014.

V. Pella. — *La criminalité des États et le droit pénal de l'avenir*, 2e édit., Bucarest, 1926; *La répression de la piraterie*, dans la Collection des cours de l'Académie du droit international de la Haye, t. XIII (1926-III).

Lord Phillimore. — *An international criminal Court and the resolution of the Commettee of jurists*, dans *The British Year Book of international law*, t. III, 1922-3, p. 79-86.

Q. Saldana. — *La justicia penal international*, Madrid, 1923; et dans la Collection des cours de l'Académie de droit international de la Haye, t. X (1925-V).

J. T. Shotwell. — *An American Policy with reference to Disarmement*, dans *International Conciliation*, May 1926, n° 220.

M. Travers. — *Le droit pénal international*, t. V, Paris, 1922, nos 2742-2750.

H. Wehberg. — *Grundprobleme des Völkerbundes*, Berlin, 1926; *Le Protocole de Genève*, dans la Collection des cours de l'Académie de droit international de la Haye, t. VII (1925-II).

## CHAPITRE IV

## LA JUSTICE OBLIGATOIRE

### I

L'ORGANISATION de la justice est, dans tout groupement humain, un besoin essentiel, pour y faire régner l'ordre et la paix. C'est grâce à la justice que la force du droit s'y substitue peu à peu au droit de la force.

Chez les États modernes, cette substitution s'est opérée très lentement, par de multiples étapes successives. La justice a commencé par y être un procédé purement facultatif et occasionnel. Elle s'est exercée par des arbitres librement choisis par les parties. Puis, quand son usage

est devenu plus fréquent, elle a reçu une certaine réglementation. Il s'est établi un système coutumier de procédure que la loi est venue ensuite codifier. Des juges publics permanents ont été institués, prêts à fonctionner si les plaideurs voulaient s'adresser à eux. Plus tard, quand la société a été raffermie, elle a réussi à rendre le recours à la justice obligatoire. La liberté primitive de ses membres s'est trouvée alors réduite à la seule exécution des jugements. Enfin ce dernier vestige de l'ancienne justice privée a fini lui aussi par disparaître : la société s'est chargée elle-même d'exécuter les jugements.

L'organisation de la justice publique a été ainsi la conséquence de l'établissement d'un ordre social fort et solide. Ses progrès ont été exactement calqués sur les siens.

La même évolution a été suivie dans la communauté internationale. Les États

ont commencé par préférer parfois renoncer à l'emploi de la force pour régler leurs différends au moyen d'une composition volontaire, soit par arrangement diplomatique, soit par le recours à des médiateurs ou à des arbitres.

L'arbitrage international a été pratiqué depuis la plus haute antiquité. Mais c'est à partir de la fin du XVIII^e^ siècle qu'il a vraiment commencé à se développer. Il est devenu au XIX^e^ siècle d'un usage de plus en plus fréquent. Son influence a été très grande sur le progrès de la légalité internationale. Il s'est formé ainsi un ensemble de règles, d'abord coutumières, puis conventionnelles, touchant le choix des arbitres, la procédure, la force et la valeur des sentences.

En même temps qu'elle a codifié ces règles, la première Conférence de la Haye, en 1899, a créé la Cour permanente d'arbitrage pour faciliter davantage l'emploi

de l'arbitrage facultatif. Ces facilités ne se rattachaient à aucune organisation collective. Elles représentaient la réglementation d'une liberté qui demeurait intacte et dont l'usage ne dépendait que du bon vouloir des États intéressés.

Parallèlement à ce mouvement, à partir du dernier quart du XIX^e siècle, l'arbitrage a marqué la tendance à devenir obligatoire. Au lieu d'attendre la naissance d'un litige, les États ont pris l'habitude de s'entendre à l'avance pour le soumettre à des arbitres s'il venait à se produire.

Entre ces deux modes d'arbitrage, il y a une énorme différence. Dans les deux cas, il est vrai, c'est l'accord des parties qui est à sa base. Mais cet accord a une tout autre signification, suivant qu'il se produit après ou avant la naissance du litige : Dans le premier cas, il est conclu en pleine connaissance de cause; les parties

peuvent en apprécier les conséquences; elles savent à quoi elles s'exposent. Dans le second cas, au contraire, l'accord comporte plus d'aléas, car il est impossible de prévoir les circonstances au milieu desquelles le conflit se présentera dans l'avenir. On conçoit donc que les États se montrent très prudents et qu'ils n'avancent dans cette voie qu'avec beaucoup d'hésitation.

Aussi les premières manifestations de l'arbitrage obligatoire ont-elles été très timides. Elles se sont produites sous deux formes : par l'insertion dans un traité quelconque d'une clause dite compromissoire s'appliquant à certaines catégories de différends ou en général à tous les différends à venir; par la conclusion d'un traité spécial dont l'arbitrage était l'unique objet.

A la fin du XIX^e siècle, il y avait déjà plus de 75 clauses compromissoires. Le

nombre des traités d'arbitrage était infiniment moindre.

Les conférences de la Haye ont donné à l'arbitrage obligatoire un nouvel essor. Elles avaient essayé de le faire établir, tout au moins dans certaines matières très limitées, au moyen d'une convention générale entre tous les États. Mais leur effort était venu se briser contre la résistance opiniâtre de l'Allemagne, de l'Autriche et de certains pays secondaires. Elles ont dû dès lors se borner à rendre au principe de l'arbitrage obligatoire un hommage théorique en stipulant, dans la convention sur le règlement pacifique des conflits internationaux (art. 19 de la convention de 1899, art. 40 de la convention de 1907), que les Puissances signataires se réservaient de conclure des accords nouveaux, généraux ou particuliers, en vue d'étendre l'arbitrage obligatoire à tous les cas qu'elles jugeraient possible de lui soumettre.

Au point de vue positif, cette disposition paraissait un peu puérile. Elle avait cependant une grande valeur morale. La preuve en est qu'elle a exercé une influence indéniable sur la diplomatie : les clauses compromissoires et surtout les traités d'arbitrage se sont, depuis lors, multipliés, non seulement entre États d'un même continent, mais de continent à continent, et même entre grandes Puissances.

Au droit positif antérieur à 1899, étaient venues s'ajouter jusqu'en 1914, 70 clauses compromissoires spéciales ou générales et 130 traités d'arbitrage. A la veille de la guerre mondiale étaient en vigueur 139 traités et 154 clauses, dont 4 dans des conventions universelles, intéressant dans l'ensemble 47 États.

La diplomatie avait repris l'idée qui avait échoué en 1907 d'un traité d'arbitrage collectif. Sous l'administration du président Taft, le Gouvernement des États-

Unis s'était efforcé de la réaliser soit dans des négociations avec les grandes Puissances européennes, soit dans la quatrième Conférence panaméricaine tenue à Buenos-Ayres. Il n'obtint aucun succès.

La pratique montrait ainsi qu'il répugnait aux États de se lier, par traité collectif, vis-à-vis de tout le monde. Pareil engagement suppose, pour être possible, une confiance et une solidarité que les nations n'avaient pas encore. Les Républiques de l'Amérique centrale devaient en fournir la preuve irréfutable. Elles avaient décidé en 1907 d'aller entre elles d'emblée jusqu'aux extrêmes limites de la justice obligatoire. Elles avaient institué une Cour permanente dotée d'une compétence obligatoire universelle. Au premier conflit sérieux, l'État condamné refusa de se soumettre à la sentence. Alors tout le système s'écroula. L'expérience était décisive. Elle montrait qu'il ne sert de rien de

stipuler le recours obligatoire entre États dont la conscience n'est pas encore assez mûre pour en accepter les conséquences.

La seule forme sous laquelle l'arbitrage obligatoire paraissait alors possible, c'était celle des traités particuliers. Mais la pratique montrait en outre que, même sous cette forme, les États n'étaient pas en général préparés à aller très loin dans la voie de l'obligation. La plupart des traités limitaient l'obligation aux différends d'ordre juridique, spécialement à ceux relatifs à l'interprétation et à l'application des traités et l'excluaient même toutes les fois que le litige paraissait, de l'avis des États engagés, affecter leur honneur national, leur souveraineté, leur indépendance, leurs intérêts vitaux, leurs principes constitutionnels, ou même les intérêts des tiers. Cela réduisait l'obligation à presque rien. Pratiquement, l'arbitrage demeurait facultatif.

C'est sous la forme des traités particuliers, limités à certaines catégories de différends et accompagnés de multiples réserves, que sous l'administration du président Roosevelt, les États-Unis avaient accepté l'arbitrage obligatoire avec 22 pays d'Europe, d'Amérique et d'Asie. Sous l'administration suivante du président Taft, après l'abandon de l'idée d'un traité collectif, ils avaient cherché à remplacer les traités en vigueur par de nouveaux accords individuels où l'obligation devait être étendue à toute réclamation de nature à comporter un jugement judiciaire par application des principes du droit et de l'équité, sans aucune réserve : dans chaque cas, l'arbitrage devait être précédé d'une tentative de conciliation au moyen d'une commission mixte de six membres, ayant le pouvoir, en cas de désaccord des parties, de décider, même à la majorité de cinq voix, la question de savoir si le différend

était ou non susceptible d'arbitrage aux termes du traité; enfin, à la différence des anciens accords qui n'avaient qu'une durée de cinq ans, les nouveaux n'auraient comporté aucun terme : ils devaient durer jusqu'à l'expiration d'une année après dénonciation. Ce plan avait été inauguré par la conclusion, le 3 août 1911, de deux traités identiques avec la France et la Grande-Bretagne. Mais l'exclusion de toutes réserves avait soulevé la plus vive opposition dans l'opinion et au Sénat. Les deux traités avaient été finalement abandonnés et les États-Unis avaient renoncé à entreprendre de nouvelles négociations.

Si la pratique était hostile à l'obligation arbitrale sans aucune réserve, cependant 35 traités y faisaient exception. Le plus grand nombre d'entre eux (34 sur 35) s'appliquaient à toute contestation future. Mais ils n'avaient pas grande portée

pratique, car ils liaient des États dans les rapports desquels l'éventualité de conflits importants était fort improbable.

Tel était en 1914 l'état de l'arbitrage obligatoire. La situation créée par la guerre a profondément modifié les données du problème. Nous assistons aujourd'hui à la vérification de la loi historique indiquée plus haut que la justice est fonction de l'ordre social.

## II

Dans une communauté internationale inorganique, le mouvement vers l'arbitrage obligatoire ne pouvait être, avant 1914, qu'une simple aspiration. C'était une tendance fragmentaire, limitée, entourée de restrictions, vers la justice considérée comme moyen d'arriver à la paix. On se figurait que la justice amènerait la paix, parce qu'on la croyait capable de tuer

la guerre. Mais l'histoire montre que c'est plutôt le contraire qui est vrai : la justice suppose la paix. Dans une atmosphère saturée de rivalités, de passions, d'esprit belliqueux, le juge est impuissant, car le droit, qui est son arme, perd toute valeur devant la force.

En revanche, dans une communauté internationale qui commence à s'organiser, l'arbitrage obligatoire devient une réalité et un système. Il se rapproche davantage de la véritable justice, car il y trouve le cadre dont il a besoin pour se développer. Ses progrès prennent une allure accélérée dont on pourrait s'étonner si on ne savait que c'est une sève qui, accumulée mais maintenue en sommeil depuis tant de générations, monte au souffle vivifiant de l'effort d'organisation offert par la double création de la S. D. N. et de la Cour permanente de justice internationale.

Avant la S. D. N., la justice, même sous

la forme mitigée de l'arbitrage, pouvait paraître aux uns trop gênante et aux autres trop redoutable. Pour les grands États, détenteurs de puissance, le choix, en cas de conflit, se posait entre l'arbitrage et la force, et ils croyaient que celle-ci avait plus de titres à leur confiance. Pour les petits États, conscients de leur faiblesse, les termes du choix étaient à la vérité renversés lorsque le conflit surgissait dans leurs rapports avec un État de même rang, mais s'ils étaient aux prises avec un État puissant, la disproportion des forces rendait la justice trop boiteuse pour qu'ils pussent l'accepter facilement : effective pour eux, l'obligation arbitrale ne l'était pas nécessairement pour leur adversaire, puisque les moyens de pression dont il disposait lui permettaient de les amener à renoncer à leur demande d'arbitrage.

Avec la S. D. N., il y a à cet égard un changement radical. Le droit de guerre

n'est plus illimité. Le recours à la force, devenu exceptionnel, est en principe illégal. La guerre d'agression est tenue pour un crime. En cas de conflit, le choix ne s'offre plus entre l'arbitrage et la force, mais entre divers procédés pacifiques : l'arbitrage ou la justice et la médiation politique du Conseil. Si les grands États peuvent, dans les cas graves, préférer la médiation politique, ils ne sauraient avoir, dans les autres, aucune répugnance pour la justice. Celle-ci a, d'autre part, désormais, la faveur des petits États, puisqu'elle n'a pas seulement cessé de leur être inégale ; elle leur offre, grâce à la Cour permanente, beaucoup plus de garanties.

Par sa permanence, la régularité de son fonctionnement, la continuité de ses travaux, la Cour a une supériorité marquée sur les tribunaux occasionnels d'arbitres. Bien qu'elle n'ait que cinq ans d'existence, elle a déjà à son actif beaucoup plus que

la Cour d'arbitrage depuis un quart de siècle, tant sous le rapport du nombre de ses décisions, que sous celui du crédit qu'elle donne, parmi les peuples, à l'idée de la justice internationale. Sans doute il serait erroné et injuste de sous-estimer les services que les tribunaux d'arbitrage ont rendus dans le passé et ceux qu'ils pourront rendre dans l'avenir. Il n'en est pas moins vrai qu'ils ne réussiront jamais à jouir de l'autorité qui appartient déjà à une Cour qui étend sa juridiction sur presque tous les États du monde, ni à être entourés de la même confiance qu'elle a commencé à mériter. On appréciera l'importance de ces différences, en se rappelant que, même dans les sociétés internes, les sentences judiciaires valent surtout par leur force morale. Les tribunaux d'arbitres offrent, il est vrai, par le libre choix de leurs membres, un avantage très appréciable lorsqu'il s'agit de diffé-

rends particulièrement graves, dont la solution ne saurait être recherchée dans l'application rigoureuse du droit. Mais cet avantage est souvent racheté par le risque qui s'attache à l'appréciation discrétionnaire d'arbitres tentés de se convertir en amiables compositeurs.

Ce n'est plus tant avec la force que l'arbitrage est en lutte; c'est avec la justice, en même temps que l'un et l'autre sont entrés en concurrence avec une nouvelle procédure pacifique : la conciliation. Mais, sous l'une ou l'autre forme, la justice obligatoire progresse désormais par bonds.

## III

Ce qui persiste encore des anciennes résistances, c'est l'impossibilité, malgré la S. D. N. et la Cour permanente de justice, d'établir l'obligation par voie d'accord général entre tous les États.

Il en a été fait une double expérience qui restera pour longtemps décisive.

Le Comité de juristes de 1920 avait proposé de donner à la Cour une compétence obligatoire dans les litiges ayant un caractère juridique. Le projet de statut portait (art. 33) : « Lorsqu'un différend surgit entre États, qu'il n'a pu être réglé par la voie diplomatique, et que l'on n'est pas convenu de choisir une autre juridiction, la partie qui se prétend lésée peut en saisir la Cour. » Mais divers Gouvernements, particulièrement ceux des grandes Puissances, avaient aussitôt formulé des objections qui dénotaient chez eux le défaut de volonté de se lier définitivement vis-à-vis des autres membres de la S. D. N., fût-ce seulement dans certains cas. L'idée de l'obligation a donc été abandonnée dans le projet définitif de statut de la Cour arrêté par le Conseil de la S. D. N. Il en a été de même devant l'Assemblée.

Les partisans de l'obligation y étaient cependant très nombreux. Mais ils ont compris qu'il valait mieux avoir une Cour permanente, fût-ce avec une compétence purement facultative, plutôt que d'en sacrifier l'établissement à l'honneur des principes.

L'autre expérience a été celle du protocole de Genève de 1924 relatif au règlement pacifique des différends internationaux. L'arbitrage y était le pivot de l'organisation pacifique du monde. Il y était imposé de manière à permettre d'aboutir toujours à une décision définitive. Lorsque faute d'entente, le conflit arrive devant le Conseil, il devait, si l'une des parties le demandait, faire obligatoirement l'objet d'un arbitrage, que le Conseil avait, au besoin, qualité d'organiser. Si aucune des parties ne demandait l'arbitrage, le Conseil retenait l'affaire pour l'examiner au fond. S'il était unanime, il aboutissait

à une décision. S'il ne l'était pas, il imposait un arbitrage. Cette généralisation de l'arbitrage obligatoire a été une des raisons du rejet du protocole par le Gouvernement britannique : il a estimé qu'il serait contraire à ses intérêts d'accepter l'application de l'arbitrage à l'égard de tous les États et pour tous les différends. Il a préféré se réserver la possibilité de régler certains conflits d'une autre manière .

En revanche, l'obligation arbitrale peut se développer par voie d'accords individuels ou même collectifs, mais limités à certains État ayant conscience d'une solidarité particulière. Elle a reçu du pacte de la S. D. N. une impulsion morale supérieure à celle que lui avaient donnée les Conférences de la Haye. En effet, l'article 12 combine l'arbitrage avec la médiation pour créer à la charge des membres de la Société l'obligation de soumettre leurs différends susceptibles d'entraîner

une rupture soit à l'arbitrage ou à la justice, soit à l'examen du Conseil. Entre ces deux procédés, ils sont en principe libres de choisir. Cependant l'article 13 semble leur en imposer le premier en cas de différend susceptible d'une solution arbitrale ou judiciaire, dont il fournit une série d'exemples. Mais les termes dont il se sert montrent qu'il ne s'agit pas d'une véritable obligation arbitrale. Il résulte cependant de sa combinaison avec l'article 12 que l'arbitrage est tout de même indirectement imposé aux membres de la Société : en cas de conflit grave, ils doivent, à défaut d'arbitrage, aller devant le Conseil; s'ils veulent échapper à son contrôle politique, il ne leur restera que l'alternative de l'arbitrage. A certains égards cela vaut mieux que l'obligation directe limitée à certaines catégories de différends. L'impulsion ainsi donnée à l'arbitrage obligatoire, le pousse, en effet,

au delà des litiges d'ordre juridique, sur tout différend susceptible de solution arbitrale ou judiciaire; elle tend à supprimer les réserves dont il a été généralement accompagné; elle conduit enfin à attribuer aux arbitres le pouvoir de décider, en cas de doute, du caractère justiciable du litige.

Aussi l'obligation arbitrale ou judiciaire s'est-elle beaucoup étendue sous forme d'accords particuliers.

La statut de la Cour permanente (art. 36, al. 2) facilite la conclusion de pareils accords. Il laisse aux États, qui sont dès maintenant prêts à accepter l'obligation qu'on n'a pas cru pouvoir imposer à tout le monde, la faculté de l'admettre, dans leurs rapports réciproques, moyennant une simple déclaration. Il leur suffit de déclarer, dans le protocole spécial joint à cet effet au statut, qu'ils reconnaissent comme obligatoire la juridiction

de la Cour sur toutes ou quelques-unes des catégories de différends d'ordre juridique énumérées dans l'article 13 du pacte, vis-à-vis de tout autre État acceptant la même obligation. Cet engagement peut être pris purement ou simplement ou sous condition de réciprocité de plusieurs ou de certains autres États, à titre permanent ou pour un délai déterminé. Il a été reconnu en outre dans le protocole de Genève (art. 3) qu'il peut être accompagné d'autres réserves, tendant à l'exclure dans les hypothèses où l'on ne croit pas possible de l'admettre. Vingt-quatre États ont jusqu'ici pris cet engagement. Quatorze l'ont déjà ratifié. Entre eux, et dans les conditions prévues dans leur déclaration, il s'établit un accord automatique, en vertu duquel la compétence de la Cour est obligatoire. Il y a là un procédé très souple permettant de rendre l'obligation progressivement générale comme si elle

avait été inscrite dans le statut même de la Cour.

La compétence de la Cour est également obligatoire en vertu d'un nombre déjà considérable de clauses compromissoires insérées dans divers traités, notamment les traités de paix : pour les différends relatifs à l'interprétation ou l'application de tout ou partie de ces traités, au régime des fleuves internationaux, au transit par chemin de fer, aux formalités douanières, au régime international des voies ferrées et des ports maritimes, à la protection des minorités de race, de langue ou de religion, à certaines règles des mandats coloniaux, à l'organisation internationale du travail, etc.

Un application remarquable de l'obligation arbitrale a été faite dans le plan Dawes. La clause 1 des accords de Londres de 1924 porte que « toute contestation qui pourrait naître entre la Commission

des réparations et l'Allemagne au sujet de l'interprétation soit de l'arrangement conclu entre eux, soit du plan des experts, soit de la législation allemande édictée en exécution du dit plan, sera soumise au jugement de trois arbitres nommés pour cinq ans. »

Sous l'impulsion du pacte de la S. D. N., les traités particuliers d'arbitrage et de règlement judiciaire se sont multipliés. Il en a été conclu dans les cinq dernières années près de quarante, dont la plupart ont été déjà ratifiés. D'autres encore sont actuellement projetés. Si on laisse de côté les traités conclus en 1922 entre l'Espagne et l'Uruguay et, en 1924, par la Suisse avec l'Argentine, le Brésil et le Japon, ce mouvement concerne exclusivement le continent européen; il intéresse plus de vingt États et représente quatre principaux foyers : la région balte; la Scandinavie; la péninsule balkanique; et

surtout l'Europe centrale et occidentale, où, à côté des accords de Locarno, se placent dix-sept traités passés par la Suisse.

Ces divers accords peuvent être répartis en plusieurs catégories suivant l'étendue, la valeur et la portée pratique de l'obligation assumée; sa combinaison avec la procédure de conciliation; le choix de la juridiction et le droit à appliquer.

## IV

Sous le rapport de l'étendue de l'obligation, les traités se divisent en deux groupes principaux : dans les uns, comme dans les conventions d'arbitrage de Locarno entre, d'une part, l'Allemagne et, d'autre part, la Belgique, la France, la Pologne et la Tchécoslovaquie, le traité balte à quatre et certains traités suisses, l'obligation est limitée à certaines catégories de différends; dans d'autres, plus nom-

breux, comme la plupart des traités suisses, certains traités autrichiens et d'autres encore, elle porte, en principe, sur tous les différends sans distinction.

L'extension donnée, dans les traités du second groupe, à l'obligation arbitrale ou judiciaire est tout à fait remarquable et caractéristique du progrès réalisé par l'idée de justice. Elle confirme l'opinion de ceux qui pensent que, si théoriquement l'œuvre de la justice internationale rencontre des obstacles, pratiquement il n'en est pas que la bonne volonté des États ne puisse surmonter. C'est à chaque pays de voir si et moyennant quelles conditions il peut, dans ses rapports avec tel autre pays, se fier au jugement d'arbitres ou de la Cour permanente. S'il croit pouvoir y consentir, la nature de la justice internationale n'y met aucune entrave. Il ne suffit pas de dire que certains conflits sont susceptibles de règlement judiciaire

ou arbitral, parce que, dans son imperfection actuelle, le droit international ne fournit pas de règle pouvant servir de base à leur jugement. Les Gouvernements intéressés peuvent obvier à l'insuffisance du droit, soit en formulant des règles spéciales, comme dans l'affaire de l'*Alabama*, soit en donnant aux arbitres ou aux juges le pouvoir exceptionnel de statuer d'après les principes généraux du droit et de l'équité, comme on l'avait fait dans le projet de la Cour internationale des prises, ou, on le verra plus loin, dans certains traités suisses. Rien n'empêche non plus que les parties confient à la justice le soin de procéder à un règlement d'intérêts. Il y en a eu des exemples dans le passé, notamment dans l'affaire des pêcheries de Behring. On en trouve actuellement un dans l'affaire franco-suisse, encore pendante, des zones franches de la Haute-Savoie et du pays de Gex.

C'est en dernière analyse une question de confiance. On comprend dès lors fort bien que certains pays estiment que leurs intérêts ne leur permettent d'accepter qu'une obligation limitée. Il y a plusieurs manières de formuler pareille limitation. Parfois on se contente d'énumérer les cas où l'obligation est établie : c'est le système suivi par le protocole facultatif visé à l'article 36, alinéa 2, du statut de la Cour permanente et par certains traités suisses. Parfois on procède par définition : on parle, par exemple, de litiges d'ordre juridique, c'est le cas du traité entre le Japon et la Suisse ; ou de litiges, de quelque nature qu'ils soient, dans lesquels « les parties se contesteraient réciproquement un droit », il en est ainsi dans les conventions d'arbitrage de Locarno. Le système est défectueux, parce qu'il ne permet pas de bien déterminer les conflits qu'on entend exclure de l'obligation. On a eu en vue

manifestement les conflits qui ne sont pas susceptibles d'être réglés par application du droit. Mais il est difficile de dire avec précision quels ils sont. On dit souvent que ce sont les conflits politiques par opposition aux conflits juridiques. Mais cela n'est pas exact, car un conflit peut être en soi juridique et cependant avoir des aspects politiques, et inversement un conflit peut être non juridique et cependant ne pas mériter la qualification de conflit politique. Quand on serre la difficulté de plus près, on s'aperçoit qu'il est impossible de définir les conflits d'ordre juridique : pour le faire, il faudrait commencer par préciser ce qu'est la règle de droit, en d'autres termes définir et codifier le droit international. On se rend compte aussi qu'il n'est pas davantage possible de faire la classification des conflits justiciables : le conflit le plus sûrement justiciable cesse de l'être aussitôt

que, par quelque côté, il présente un intérêt politique. En présence de ces difficultés, l'Institut de droit international a recommandé en 1922 un autre système : reconnaître, en principe, que tous les conflits sans distinction sont susceptibles d'un règlement judiciaire ou d'une solution arbitrale; accorder à l'État cité en justice la faculté de soutenir que le conflit n'est pas justiciable et laisser à la Cour permanente le soin de se prononcer sur cette question préalable.

L'idée dont s'est inspiré l'Institut était déjà contenue dans les projets de traités américains de 1911. Son importance est qu'elle fournit la clé de la difficulté quel que soit le système que l'on adopte. Si l'on se borne, par exemple, à stipuler l'obligation pour les différends d'ordre juridique, il peut se faire qu'au moment où il s'élève un conflit, les parties soient en désaccord sur son caractère. Pour que

l'obligation ne soit pas éludée, il est nécessaire que le désaccord puisse être levé par décision de justice. C'est ce qui a lieu avec les conventions de Locarno : si pareil désaccord venait à se présenter, la partie qui tiendrait le conflit pour juridique n'aurait qu'à le porter devant la Cour; son adversaire soulèverait l'exception d'incompétence en invoquant le caractère politique attribué par lui au conflit, et la Cour en déciderait en vertu de l'article 36, dernier alinéa, de son statut, qui lui donne le pouvoir de statuer sur sa propre compétence.

Cette solution a été déjà suivie dans la pratique. Il est arrivé parfois, au sujet de certaines réclamations que les Gouvernements intéressés désiraient soumettre à l'arbitrage, que, pour certaines d'entre elles, il y avait doute quant à leur caractère arbitral, parce que les deux Gouvernements étaient en désaccord sur le point

de savoir si elles étaient régies par le droit international. Il a été stipulé dans le compromis que l'arbitre serait appelé à statuer tout d'abord sur cette question préalable. Il en a été ainsi par exemple dans l'affaire, jugée en 1925, des réclamations britanniques dans la zone espagnole du Maroc, où l'arbitre a eu à construire une intéressante théorie de l'arbitralité.

S'en remettre au juge du fond pour statuer sur toute question préalable, afin de garantir l'effectivité de l'obligation assumée, c'est l'enseignement qui se dégage de la pratique et que les récents traités confirment.

## V

La valeur de l'obligation dépend des termes dans lesquels elle est établie. Autrefois l'obligation était généralement accompagnée de réserves qui la rendaient presque illusoire. Elle était stipulée pour

tels cas déterminés à la condition que le conflit qui viendrait à surgir n'affecterait pas l'honneur, la souveraineté, l'indépendance, les intérêts vitaux des parties ni même les intérêts des tiers. La tendance actuelle est d'éliminer les réserves. Dans les traités récents, seul le traité entre le Japon et la Suisse est construit d'après l'ancien modèle. Dans les autres, les réserves sont, en général, supprimées. Il n'en est autrement que dans les traités de la Suisse avec les pays sud-américains, où il est fait mention des principes constitutionnels; dans le traité avec l'Allemagne, où l'on réserve les conflits touchant à l'indépendance, à l'intégrité territoriale ou autres intérêts vitaux des parties et les conflits offrant un caractère principalement politique; et dans le traité avec la Pologne, qui ne s'applique pas « aux questions que le droit international laisse à la compétence exclusive des États. »

Mais ces exceptions n'ont pas la gravité qu'elles avaient dans les anciens traités. Si elles limitent l'obligation de recourir à la justice, elles n'en diminuent pas, en principe, la portée pratique.

Dans les anciens traités, en effet, les réserves en arrivaient à supprimer pratiquement l'obligation, parce qu'elles étaient laissées à l'appréciation discrétionnaire du pays qui les invoquait. Il en est encore ainsi dans les traités passés par la Suisse avec l'Argentine, le Brésil et le Japon. Mais il en est autrement dans les autres traités : l'examen de la question de savoir si le conflit rentre ou non dans les cas réservés est confié à une instance impartiale : d'après le traité avec l'Allemagne, au tribunal chargé du fond, statuant, suivant les cas, à la majorité simple ou à la quasi unanimité; d'après le traité avec la Pologne, à la Cour permanente.

Il y avait, dans les anciens traités, une

autre cause d'affaiblissement de l'obligation : pour la réaliser, il fallait, dans chaque cas, la conclusion d'un compromis spécial, par conséquent, un nouvel accord des parties. Pour remédier à cet inconvénient, la deuxième Conférence de la Haye avait imaginé ce qu'on a appelé le quasi-compromis ou compromis obligatoire : dans certains cas, on a donné à la Cour d'arbitrage compétence pour établir le compromis à la place des parties. Les nouveaux traités maintiennent, en règle générale, la nécessité du compromis. Mais ils s'inspirent tous, à l'exception de deux, du système de la Haye; ils indiquent les mesures qui doivent être prises si le compromis n'est pas établi dans un délai déterminé, de trois ou de six mois : tantôt le soin d'arrêter le compromis est laissé au juge du fond ou à un organe spécial; le plus souvent, chaque partie est autorisée à saisir la juridiction prévue par simple requête. Cependant

certains traités suppriment la formalité du compromis et consacrent la solution normale en matière judiciaire et qui est suivie devant la Cour permanente toutes les fois que sa compétence est obligatoire : chacune des parties peut actionner l'autre par voie de citation directe devant la juridiction prévue.

## VI

A l'insuffisance de l'obligation arbitrale ou judiciaire, il est de plus en plus remédié par le procédé de la conciliation, qui est le perfectionnement du vieux système de la médiation. Comme lui, il n'aboutit pas à une décision; il est simplement destiné à rapprocher les parties, à les éclairer et à les amener à s'arranger par des concessions réciproques. Mais à sa différence, son emploi est prévu et réglementé d'avance, il est confié à des organes

appropriés, il tend à devenir obligatoire.

Cette transformation s'est faite par étapes successives. Elle a été déterminée par le développement donné, depuis la première Conférence de la Haye, aux commissions internationales d'enquête et par la combinaison, inaugurée dans les traités américains de 1911, de l'enquête et de l'arbitrage. L'idée fut généralisée dans les nombreux traités auxquels le secrétaire d'État, M. Bryan, a attaché son nom. Il en a été conclu, à partir de 1913, vingt-cinq, dont vingt sont toujours en vigueur entre les États-Unis et divers pays. Ils prévoient une commission mixte de cinq membres, dont trois tiers, chargée, en cas de différend que les parties n'auraient pas réussi à régler par la voie diplomatique, de procéder à une enquête et de présenter, au plus tard dans l'année, un rapport. Le système a été depuis lors imité par plusieurs États. Sa propagation

a été facilitée par le traité-type élaboré en 1922 par une commission spéciale de la S. D. N. et approuvé par l'Assemblée. Il est devenu, grâce surtout aux accords de Locarno, une des pièces de l'organisation pacifique de l'Europe.

Il comporte deux principales applications qui peuvent d'ailleurs se combiner : à titre préliminaire, avant tout règlement arbitral ou judiciaire, par imitation de ce qui se passe dans la justice interne, où l'on dit qu'un mauvais arrangement vaut mieux qu'un bon procès; à titre subsidiaire, à défaut de règlement arbitral ou judiciaire, pour suppléer, dans l'intérêt de la paix, à l'insuffisance actuelle de la justice internationale.

Les récents traités n'imposent, pour la plupart, la procédure de conciliation que dans les différends qui ne seraient pas susceptibles d'un règlement judiciaire ou arbitral : il en est ainsi notamment dans

les conventions de Locarno. Pour les différends justiciables, la conciliation demeure facultative : elle dépend de l'accord des parties. Cela est parfois prévu. Mais il est un petit nombre de traités qui rendent la procédure obligatoire dans tous les cas.

En règle générale, la commission de conciliation est permanente et comprend cinq membres, dont trois tiers y compris le président. Elle est ordinairement saisie sur requête de l'une des parties. Son rôle est de procéder à l'examen de l'affaire et d'en faire rapport aux parties avec des propositions en vue d'un arrangement. Exceptionnellement, il est plus étendu : il ne prend pas fin avec la présentation du rapport; la commission reste en contact avec les parties, s'efforce de les concilier et attend leur réponse. Mais naturellement elle ne peut rien leur imposer.

Si la procédure de conciliation n'aboutit

pas à un arrangement, elle aura au moins eu l'avantage de faciliter l'œuvre ultétieure du Conseil de la S. D. N. à qui le différend doit être soumis, si les parties sont membres de la Société.

On s'est demandé si l'emploi obligatoire de la conciliation est compatible avec l'article 15 du pacte. Le doute vient de ce qu'il témoigne une certaine méfiance vis-à-vis du Conseil. Il est évident qu'en lui préférant une commission composée par elles-mêmes, les parties marquent leur désir d'échapper à l'intervention d'un organe essentiellement politique. Mais il est difficile de contester la légalité du procédé : le pacte n'impose le recours au Conseil qu'à défaut d'arrangement ou d'arbitrage; or, la conciliation, quand elle n'est pas l'étape préliminaire pour arriver à l'arbitrage, vise toujours à un arrangement. Le but du pacte n'est pas d'assurer au Conseil un monopole; c'est

de voir les différends s'aplanir dans le meilleur esprit pacifique, ce qui peut être mieux obtenu par l'organe spécial choisi par les parties intéressées que par le Conseil de la S. D. N. Pour cette raison, il serait, semble-t-il, prématuré que la S. D. N. cherchât, comme on l'a proposé, à rendre inutiles les commissions bilatérales de conciliation, en créant son propre organe technique de médiation et de conciliation.

## VII

Le besoin de souplesse requis par le présent état de l'organisation internationale explique la variété des systèmes suivis par les nouveaux traités quant au choix de la juridiction à laquelle on s'engage à avoir recours. C'est tantôt, ce qui est très rare, un tribunal spécial composé d'avance; tantôt, un tribunal dont les juges seront choisis dans chaque

cas ou la Cour permanente; tantôt la Cour, soit à titre exclusif, soit à titre supplétoire, à défaut d'accord contraire des parties. Au total, les préférences, vont de plus en plus à la Cour permanente, ce qui est parfaitement compréhensible, étant donnée son incontestable supériorité sur les tribunaux spéciaux et occasionnels. On ne doit pas néanmoins s'étonner que dans certains cas les États préfèrent à la Cour une juridiction plus souple qui, à leur avis, répond mieux à la nature des affaires à juger et leur inspire, par conséquent, plus grande confiance.

S'il en est ainsi, c'est que le fonctionnement de la justice internationale rencontre un obstacle spécial dans l'imperfection du droit des gens. L'incertitude où peut se trouver le juge sur le droit à appliquer diminue la confiance que les États peuvent avoir dans son jugement. On en conclut souvent que la justice entre États n'est

pratiquement possible que pour les différends susceptibles d'être solutionnés par application d'une règle certaine du droit international, en d'autres termes pour les différends de caractère purement juridique. La pratique montre cependant que le besoin de justice a parfois poussé les États à élargir son domaine bien au delà des différends purement juridiques. La question s'est posée alors de savoir quels sont les pouvoirs du juge. Dans l'arbitrage facultatif, où le compromis est sa loi, il ne peut statuer, à moins d'autorisation formelle des parties, que d'après le droit; s'il n'y trouve aucune règle applicable au litige, il doit se refuser à statuer. La même solution vaut pour la justice internationale tant qu'elle demeure facultative, alors même qu'elle est rendue par des juges permanents. C'est la raison pour laquelle, d'après l'opinion de certains auteurs, le statut de

la Cour permanente l'autorise, si les parties sont d'accord, à statuer *ex aequo* et *bono* (art. 38). Mais à mesure que la justice internationale, en devenant obligatoire, se rapproche de la justice interne, l'on comprend difficilement qu'elle doive avouer son impuissance en cas d'insuffisance ou d'obscurité du droit. Il semble que son devoir impérieux est de toujours aboutir à un jugement. Si elle ne peut se baser sur une règle certaine de droit, elle doit pouvoir faire appel aux principes de l'équité et, au besoin, créer elle-même le droit.

Examinés à ce point de vue, les récents traités fournissent des indications fort intéressantes. Le plus caractéristique est le traité germano-suisse. Après avoir dit que le tribunal spécial envisagé applique le droit conventionnel, le droit coutumier et les principes généraux de droit reconnus par les nations civilisées, il lui donne le

pouvoir, au cas où ces bases juridiques accuseraient des lacunes, de prononcer « selon les principes juridiques qui, à son avis, devraient faire règle en droit international, » en s'inspirant à cet effet des solutions consacrées par la doctrine et la jurisprudence. Il ajoute qu'à défaut de tout principe juridique, il peut, si les parties y consentent, statuer d'après des considérations tirées de l'équité.

Dans d'autres traités, l'autorisation est donnée d'avance à la juridiction prévue de trancher les différends non juridiques *ex aequo et bono*. Là où elle n'est pas donnée, mais où il s'agit de litiges non juridiques soumis à un tribunal d'arbitres, des commentateurs autorisés, comme M. Dietrich Schindler (p. 865), la considèrent comme sous-entendue : le tribunal doit avoir le rôle d'amiable compositeur, « car autrement il n'arriverait pas à une solution du conflit. » La question est plus

douteuse quand le jugement de litiges semblables est confié à la Cour permanente, parce qu'elle ne peut, aux termes de l'article 38 de son statut, juger en équité que « si les parties sont d'accord. » Elle aura donc, le cas échéant, à se demander si le traité en vertu duquel elle sera saisie implique pareil accord des parties. Si elle ne pensait pouvoir l'interpréter ainsi, il lui resterait la ressource de demander aux parties l'autorisation expresse dont elle croirait avoir besoin.

## VIII

Un dernier trait caractérise le développement de la justice obligatoire. Tant que la justice internationale était facultative, on ne sentait pas le besoin d'une contrainte pour l'exécution des sentences : l'engagement de s'y soumettre était de date trop récente pour qu'il y eût à craindre son oubli. Et de fait, sauf de très rares

exceptions, les sentences ont été fidèlement exécutées.

Mais la situation change avec le nouvel état de choses : plus l'obligation devient étroite, plus les risques d'inexécution augmentent; un délai considérable séparera souvent l'engagement de l'objet auquel il s'applique; la bonne volonté de se conformer à l'arrêt pourra être chancelante. Dès lors, une sanction apparaît nécessaire pour la stimuler.

Le pacte la prévoit comme complément de l'ordre nouveau. Après avoir dit que les membres de la S. D. N. s'engagent à exécuter de bonne foi les sentences arbitrales et les décisions judiciaires, l'article 13, alinéa 4, ajoute : « faute d'exécution, le Conseil propose les mesures qui doivent en assurer l'effet. » S'il s'élève, du chef de l'inexécution, un conflit grave, il doit être soumis au Conseil (art. 12). Si, d'autre part, l'État récalcitrant recourt

à la violence, il est considéré comme ayant commis un acte de guerre contre tous les autres membres de la Société (art. 16). L'article 13 donne au Conseil le droit de s'entremettre pour assurer le respect de la décision arbitrale ou judiciaire, alors même que son inexécution ne met pas la paix en péril.

Mais le Conseil ne peut rien imposer. Il se bornera à proposer, contre l'État récalcitrant, des mesures dont l'application dépend des autres membres de la Société. Il n'y a pas pour eux l'obligation réelle d'agir. Il n'y a qu'un engagement moral.

La sanction est à peine esquissée. Des développements successifs seront nécessaires pour que le germe jeté dans l'article 13 aboutisse à une procédure complète d'exécution forcée.

Mais les premiers pas, dans cette voie, ont été déjà faits. Dans l'organisation

internationale du travail, la sanction est appliquée de manière plus pratique : les membres de la S. D. N. peuvent veiller à l'exécution des arrêts de la Cour permanente de leur propre mouvement, sans attendre l'invitation du Conseil (art. 419 du traité de Versailles). Dans le système du protocole de Genève, où l'obligation arbitrale était très étendue, elle était accompagnée de sanctions effectives, organisées avec soin : si l'État condamné se bornait à n'opposer qu'une résistance passive, il subissait la pression pacifique du Conseil et, au besoin, les sanctions économiques et financières de la collectivité; le bénéficiaire de la décision méconnue pouvait en outre user à son égard de violence, s'il y était autorisé par le Conseil ou l'Assemblée de la S. D. N.; enfin si le récalcitrant s'insurgeait les armes à la main, il devenait agresseur contre la collectivité et méritait les sanc-

tions prévues à l'article 16 du pacte telles qu'elles étaient interprétées par le protocole.

C'est le même système qu'applique le pacte rhénan de Locarno dans les rapports de l'Allemagne, de la Belgique et de la France, avec la garantie de la Grande-Bretagne et de l'Italie : si l'une des Puissances liées par l'obligation judiciaire refuse d'exécuter la décision intervenue et recourt à la guerre, chacune des autres Puissances contractantes doit prêter immédiatement son assistance à la Puissance attaquée; si elle se borne à une résistance passive, l'autre partie saisira le Conseil, qui proposera les mesures à prendre et les autres Puissances contractantes sont obligées de se conformer à ces propositions.

On assiste ainsi, dans les rapports de certaines nations, à l'imitation des usages suivis par les cantons suisses à l'aube de leur rapprochement fédératif :

ils se prêtaient secours contre celui qui, contrairement à ses engagements, s'opposait à l'exécution d'une sentence arbitrale. Cette garantie mutuelle avait fini par jouer alors même qu'elle n'était pas expressément stipulée dans les traités.

Les peuples sont certes encore très loin d'avoir une parfaite organisation judiciaire. Mais les progrès rapides réalisés dans ces dernières années permettent l'espoir fondé que, dans la communauté internationale, la justice finira par écarter la force brutale, comme elle a réussi à le faire successivement dans la famille, dans la cité et dans l'État.

BIBLIOGRAPHIE

*Annuaire de l'Institut de droit international*, t. XXIX, 1922, p. 23-59; 225-241, 258.

F. Castberg. — *La compétence des tribunaux internationaux*, dans la *Revue de droit international et de législation comparée*, 1925, p. 155 et suiv.

G. Diena. — *Le traité de conciliation et de règlement judiciaire entre l'Italie et la Suisse*, dans la *Revue de droit international et de législation comparée*, 1925, p. 1.

J. Dumas. — *Les sanctions de l'arbitrage international*, Paris, 1905; *Sanctions of international arbitrations*, dans *American Journal of international law*, 1910, p. 934.

J. Efremoff. — *Les traités de conciliation de 1924*, dans la *Revue de droit international et de législation comparée*, 1925, p. 876-895.

J.-W. Garner. — *Recent developments in international law*, Calcutta, 1925, p. 464-588.

O. Hoijer. — *La solution pacifique des litiges internationaux*, Paris, 1925.

Mulder. — *L'arbitrage international et les différends politiques*, dans la *Revue de droit international, de sciences diplomatiques, politiques et sociales*, 1925, p. 83.

N. Politis. — *La justice internationale*, Paris, 1924.

D. Schindler. — *Les traités de conciliation et d'arbitrage conclus par la Suisse*, dans la *Revue de droit international et de législation comparée*, 1925, p. 816-875.

J. Brown Scott. — *Sovereign States and Suits before arbitral tribunals and Courts of justice*, New-York, 1925.

J. Verzijl. — *La classification des différends internationaux*, dans la *Revue de droit et de législation comparée*, 1925, p. 732-759.

## CHAPITRE V

## LA CODIFICATION DU DROIT INTERNATIONAL

### I

On accuse souvent l'imperfection du droit international d'être la cause de l'état peu avancé où se trouve encore la justice obligatoire dans les rapports des peuples. La justice — dit-on — présuppose des tribunaux et ceux-ci, un droit à appliquer. Le droit la précède et elle ne peut marcher que sur ses traces. C'est un argument dont on s'est servi aux États-Unis pour montrer qu'il ne serait pas sage, de leur part, d'adhérer à la Cour permanente de justice internationale tant que le droit international n'aura pas reçu la

certitude et la précision d'un droit codifié.

Cette manière de voir est certainement exagérée. La justice interne n'a pas attendu pour fonctionner qu'elle fût pourvue de codes complets. La fonction juridictionnelle a été antérieure à la rédaction des coutumes. L'histoire nous apprend que ce qui importe le plus pour le développement même du droit, c'est moins sa fixité que l'institution d'un juge. Il n'en a pas été autrement de la justice internationale. Malgré l'imperfection du droit dont elle est l'instrument, elle a fait d'incontestables progrès : elle a commencé à devenir obligatoire; elle a reçu un organe régulier dans la Cour permanente de justice internationale. La pratique montre que si les lacunes du droit peuvent entraver le développement de la justice, elles ne constituent pas un obstacle tel que la bonne volonté ne puisse le surmonter. Le besoin de justice est parfois si pressant

que les États sont portés à passer outre en reconnaissant, expressément ou tacitement, au juge le pouvoir de statuer, à défaut de règles positives, sur la base de l'équité. La véritable base de la justice, c'est la confiance qu'elle inspire. Le droit à lui seul, si parfait qu'il soit, ne saurait la faire naître.

Il est vrai de dire néanmoins que, si l'imperfection du droit n'est pas un empêchement majeur, c'est tout de même une entrave. Elle peut faire hésiter les États à se fier à la justice, surtout lorsqu'il s'agit de litiges graves, où les intérêts en jeu sont trop importants pour autoriser le risque d'un jugement basé uniquement sur la conception que le juge pourra se faire de l'équité. Dans ces cas, même entre membres de la S. D. N., il n'y aura pas la certitude d'une solution pacifique. Le pacte (art. 11) n'offre que la ressource d'une suprême tentative de conciliation.

Mais le Conseil ne pourra absolument rien imposer. Il n'y aura de remède légal que le jour où les lacunes actuelles du droit auront été comblées par une sage réglementation de l'exercice de la liberté, aujourd'hui absolue et incontrôlable, des États dans leurs affaires domestiques.

Il est certain que l'amélioration du droit peut faire diminuer les hésitations et augmenter la confiance des États : elle rendra à leurs yeux le débat judiciaire moins aléatoire. Sans être indispensable à l'administration de la justice, elle est donc susceptible d'en favoriser le développement.

On comprend dès lors très bien le désir qui s'est, depuis longtemps, manifesté dans la science et qui, sous la pression des faits, a fini par gagner les Gouvernements de donner au droit international un peu plus de clarté, de cohésion et de fixité,

au moyen de la codification progressive de ses règles.

Mais il est diverses façons de concevoir la codification du droit international. Il en est deux extrêmes, que l'on doit écarter, et une intermédiaire, qui seule peut être admise.

On peut d'abord imaginer la refonte et le renouvellement du droit international, par l'établissement d'un système complet de codes semblables à ceux qui existent, dans la plupart des pays, pour le droit interne. En la supposant réalisable, pareille œuvre serait un luxe à la fois vain et dangereux, car les relations internationales ne sont pas encore parvenues à un état suffisant d'avancement.

A l'opposé, on peut songer à la simple constatation des règles existantes, sans rien y ajouter de nouveau. Le seul avantage en serait de préciser et de rendre plus clair le droit en vigueur. Mais il serait

racheté par le danger de le rendre trop rigide.

La manière intermédiaire consiste dans un travail à la fois de constatation et de réformation. C'est dans ce sens que l'on entend généralement la codification progressive du droit international.

Il s'agit de rédiger, dans une première série de conventions portant sur les matières les plus importantes du droit international, en formules claires et susceptibles d'être acceptées par tous les pays civilisés, les règles de droit déjà nées, constatées ou non jusqu'ici par la coutume ou les traités, et, à côté d'elles, les règles constructives absolument indispensables pour en assurer l'application pratique. C'est une œuvre en partie législative, à laquelle on ne saurait s'engager qu'avec beaucoup de prudence et de précaution. Car rien n'est plus décevant que d'arrêter des textes qui risquent de n'être pas défi-

nitivement acceptés ou — ce qui est encore pire — de n'être pas respectés. Lorsqu'une règle n'est pas devenue en soi une règle de droit, ce n'est pas son inscription dans un traité qui peut lui donner ce caractère. Elle continue à n'être pas obligatoire. Loin d'en favoriser le progrès, une codification trop générale et trop hâtive compromet le droit, en diminuant, par l'affaiblissement de son autorité, le crédit et le respect qui lui sont nécessaires.

Ainsi comprise, la codification du droit international représente un effort analogue à celui qui a été accompli dans certains pays, lorsque, bien longtemps avant d'avoir songé à doter le droit privé de codes complets et détaillés, on s'est borné à rédiger les usages et les coutumes en vigueur.

La nécessité d'un tel travail s'est imposée dans les sociétés internes pour faire cesser la confusion provenant de la multiplicité

et de l'obscurité des coutumes et aussi, dans les périodes de réorganisation sociale ou politique, pour assurer, dans les diverses parties de la collectivité, une certaine uniformité du droit.

Ce sont les mêmes raisons qui, de nos jours, rendent nécessaire la codification du droit international : la communauté des peuples a besoin d'un droit moins incertain et, au moment où elle essaye de s'organiser, d'un droit un peu plus unifié.

## II

Dans ce domaine, comme dans toutes les branches du droit, la codification a des adversaires systématiques : ils craignent qu'en figeant le droit dans des formules rigides, elle ne le prive de la souplesse dont il a besoin et ne diminue, par là, les possibilités de son progrès ultérieur.

Ces objections, comme l'expérience du droit interne le montre, sont déjà peu décisives, même contre une stricte codification. Elles sont à plus forte raison sans grande valeur contre la codification très limitée, envisagée ici, du droit international. En tout cas, si elle a des inconvénients, ils sont largement rachetés par des avantages. Car la codification ne donnera pas seulement au droit international plus de précision. Elle permettra d'en combler plus rapidement les principales lacunes. Elle en facilitera la diffusion dans les masses. Elle contribuera enfin à l'extension de la justice obligatoire.

Aussi bien l'idée de la codification n'a-t-elle cessé depuis un siècle de gagner du terrain non seulement dans la science, mais encore dans la pratique.

Dans la science, elle a de bonne heure séduit un grand nombre de juristes. Chose curieuse, c'est dans le pays le plus réfrac-

taire à la codification du droit, en Angleterre, qu'un mouvement d'opinion a commencé à se former en sa faveur, à la fin du XVIII^e^ et au début du XIX^e^ siècle, avec Jérémy Bentham et Stuart Mill. Il s'est étendu de proche en proche dans tous les grands pays d'Europe, en Espagne, en Italie, en Russie, en Autriche, puis, avec Lieber, aux États-Unis. A l'exemple de ces précurseurs, dans la deuxième partie du XIX^e^ siècle, certains grands internationalistes ont pris l'initiative d'exposer, avec des tendances diverses, le droit international sous une forme codifiée. Les exemples les plus connus sont celui de Bluntschli, qui, en Allemagne, en 1868, a publié son célèbre *Droit international codifié*, comportant 862 articles; celui de Dudley Field qui, aux États-Unis, en 1872, a écrit un *projet de code international* en 1 008 articles; celui de Fiore, qui, en Italie, en 1890, a développé le droit

international à la fois positif et théorique sous forme d'articles, au nombre de 1 895. Le système a eu encore des imitateurs au XX^e^ siècle, notamment en France, Duplessix, dont l'ouvrage *La loi des Nations*, paru en 1906, comprend un projet de code de droit international public en 786 articles, et au Canada, Jérome Internoscia, qui a publié en 1910 en trois langues un ouvrage intitulé *Le nouveau code de droit international* où, en 5 657 articles, sont exposées les règles du droit international public et privé.

L'idée de la codification a surtout inspiré la formation d'associations scientifiques vouées à l'étude du droit international avec le dessein d'élaborer sur ses principales matières, à l'intention des Gouvernements, des avant-projets de conventions plus ou moins générales et étendues. La plus ancienne parmi elles est l'Institut de droit international. Fondé à Gand en 1873,

il a fourni un travail considérable et exercé une influence incontestée sur le développement du droit conventionnel. Nombre de conventions ont été conclues sur la base de ses projets. Un effort analogue a été fait par l'English Association for the reform and codification of the law of nations, fondée également en 1873 et transformée en 1895 dans l'actuelle International Law Association. Il en a été de même dans le Nouveau Monde d'abord par les Congrès de juristes et, à partir de 1916, par l'Institut américain de droit international, qui vient de donner, à cet égard, à ses travaux une grande extension. Sur l'invitation que lui a adressée en 1924 l'Union panaméricaine, il poursuit la réalisation de l'idée sur l'ensemble du droit international. Enfin dès sa fondation en 1924, l'Académie internationale de droit comparé a constitué une commission chargée de l'étude de

la codification du droit international privé.

Dans la pratique, l'idée de la codification a marqué également bien des progrès. Déjà au cours du XIX^e^ siècle, quantité de Conférences, représentant un nombre de plus en plus considérable d'États, se sont tenues soit en Europe, soit en Amérique, pour élaborer des traités collectifs sur des matières déterminées. Elles ont ainsi codifié ce qu'on appelle le droit administratif international et une partie du droit international privé.

Le mouvement de codification s'est élargi à la fin du XIX^e^ siècle et au début du XX^e^ avec les Conférences tenues à la Haye en 1899 et en 1907, avec la participation l'une de 28 et l'autre de 44 États, appartenant aux diverses parties du monde.

Elles ont procédé à la codification partielle du droit de la guerre, de la

neutralité et du règlement pacifique des conflits internationaux.

L'œuvre de ces Conférences avait eu un énorme retentissement. Elle avait été chaudement appuyée par les Congrès universels de la paix et par l'Union interparlementaire, qui s'étaient occupés de leur côté de la codification du droit international. On avait fondé sur elle les plus larges espoirs, d'autant plus qu'elle paraissait devoir acquérir un caractère de régulière périodicité. Une troisième Conférence avait été en effet projetée pour 1914 et l'on pensait généralement qu'elle en serait suivie d'autres dans l'avenir, de sept en sept ans.

Malheureusement ces prévisions ont été démenties par la survenance de la guerre mondiale. La troisième Conférence de la Haye a dû être ajournée et elle ne s'est jamais réunie.

## III

L'idée de la codification s'est de nouveau imposée à l'attention aussitôt après le rétablissement de la paix. Au moment où l'on élabora le pacte, on eut, de divers côtés, l'idée de confier à la S. D. N. la tâche de diriger le développement progressif du droit international. Mais on ne réussit pas à la réaliser, malgré l'appui qu'elle reçut d'hommes éminents, comme M. E. Root et lord Bryce. En 1919 l'Union juridique internationale, aussitôt fondée, chargeait une de ses commissions de préparer un cadre de codification en procédant à la classification des matières du droit international.

L'année suivante, le Comité de juristes, chargé de la préparation du projet de statut de la Cour permanente de justice internationale, s'est rendu compte que,

pour répandre l'usage de la nouvelle institution, il était nécessaire de compléter progressivement le droit qu'elle serait appelée à appliquer. Le meilleur moyen d'atteindre ce but lui parut être la reprise de l'œuvre de la Haye. Il en exprima, en conséquence, le vœu dans son rapport au Conseil de la S. D. N.

La première Assemblée de la Société n'a pas cru pouvoir y donner suite. Elle n'avait pas en principe d'objections contre la codification progressive du droit international. Mais le moment ne lui paraissait pas alors venu de l'entreprendre. On était encore trop près de la guerre, qui avait bouleversé tant de conceptions et laissé un si grand trouble dans les esprits. On manquait du sang-froid nécessaire pour entamer pareille œuvre qui, pour être menée à bien, réclame beaucoup de calme et de réflexion.

Cependant, si la codification systéma-

tique de l'ensemble du droit international avait paru en 1920 trop prématurée, la codification limitée à certaines matières spéciales s'est imposée, dès l'année suivante, à la S. D. N. Les Conférences réunies sous ses auspices en 1921, à Barcelone et, en 1923, à Genève ont, par une série de conventions, codifié en partie les règles relatives aux communications et au transit. D'autres textes ont été élaborés sur la simplification des formalités douanières, l'arbitrage commercial, la traite des femmes et des enfants, les publications obscènes, le trafic des armes et des munitions de guerre, etc.

Puis, sous la pression des faits, la S. D. N. a dû élargir son programme. Des problèmes juridiques se sont souvent dressés devant elle qui l'ont mise dans le plus grand embarras. Ce furent, en 1923, la question de la responsabilité des États et, en 1924, celle de l'étendue et des conséquences

de la compétence exclusive des États dans leurs affaires domestiques. Elle a eu, à ces occasions, à constater l'obscurité, voire les lacunes du droit international, et le danger qui en résulte pour la paix du monde.

Aussi, accueillant la proposition opportune de la Suède, s'est-elle décidée, à la fin de 1924, à entrer définitivement dans la voie de la codification progressive de droit international.

Par résolution du 22 septembre 1924, la Ve Assemblée a indiqué la méthode qui doit être suivie.

Un Comité de 17 juristes, appartenant à 17 pays d'Europe, d'Amérique et d'Asie, et représentant les grandes formes de civilisation et les principaux systèmes juridiques du monde, est chargé, après consultation éventuelle des institutions scientifiques se consacrant à l'étude du droit international, de dresser une première

liste provisoire des matières de droit international dont la solution par voie d'entente internationale paraîtrait le plus souhaitable et réalisable.

Cette liste sera communiquée pour avis aux Gouvernements de tous les États, membres ou non de la S. D. N.

Après avoir étudié les réponses des Gouvernements, le Comité dressera la liste définitive des questions lui paraissant assez mûres pour être réglées par traités. Il la communiquera au Conseil de la Société, en indiquant la procédure qui pourrait être suivie pour la préparation des Conférences éventuelles.

Il appartiendra alors au Conseil de faire un choix parmi les questions proposées et de prendre l'initiative de convoquer, pour les résoudre, une ou plusieurs Conférences universelles.

Constitué en décembre 1924, le Comité a tenu sa première session à Genève

en avril 1925. Il a commencé par procéder à un examen préparatoire des domaines à explorer. Il a fait le tour des matières du droit international de la paix, qui, à première vue, paraissent susceptibles d'être codifiées. Il en a retenu, à titre provisoire, douze dont il a confié l'étude préliminaire à autant de sous-commissions.

Ce sont : les conflits de lois sur la nationalité; la mer territoriale; les privilèges et immunités diplomatiques; le statut juridique des navires d'États affectés à des opérations de commerce; la responsabilité internationale en raison des dommages causés à la personne ou aux biens des étrangers; la procédure des Conférences internationales et procédure pour la conclusion et la rédaction des traités; la répression de la piraterie; la prescription acquisitive et libératoire; l'exploitation des richesses de la mer; la compétence criminelle des États à raison d'infrac-

tions commises en dehors de leur territoire; l'extradition; et le droit international privé.

Les questions relatives au droit de la guerre et de la neutralité ont été renvoyées à un examen ultérieur. On a estimé avec raison qu'il n'y aurait actuellement aucune chance d'aboutir à un accord utile sur les règles à leur appliquer. La technique de la guerre est en train de subir de profondes transformations; d'autre part, il y a encore trop de méfiance entre les grands États. On manque par conséquent de l'objectivité et des dispositions d'esprit nécessaires pour discuter pareils problèmes.

Huit institutions scientifiques, dont l'Institut de droit international, l'International law Association et l'Institut américain de droit international, ont été invitées à collaborer avec le Comité.

Le Comité a terminé la première phase de ses travaux, en adoptant, le 29 janvier 1926, sur toutes les questions indiquées

ci-dessus, sauf sur la prescription et le droit international privé, des rapports qui ont été communiqués aux Gouvernements. Le Comité s'est réuni en mars 1927 pour retoucher ses travaux sur la base des réponses provoquées par ses rapports.

Il ne s'y est pas borné à des généralités. Il a présenté les questions de manière suffisamment détaillée pour permettre de décider plus facilement si elles sont dès à présent susceptibles d'une réglementation. Les rapports sont quelquefois accompagnés d'un avant-projet de convention. Le plus souvent, ils indiquent seulement les divers aspects des questions et les solutions qu'elles pourraient comporter, sans que le Comité se prononce pour ou contre elles. Il a toutefois exprimé dans certains cas son opinion sur l'utilité, la possibilité ou l'inopportunité d'une réglementation immédiate; dans d'autres cas, il a gardé sur ce point le silence.

Ce qui caractérise les premiers travaux du Comité, c'est leur extrême timidité. Ils restent dans la périphérie des problèmes internationaux dont ils effleurent à peine quelques aspects. Parfois même l'esprit qui les inspire est plus que timoré, il est un peu rétrograde. Non seulement on n'a pas cherché à beaucoup innover, mais on est resté en deçà de ce qui peut être considéré comme le droit positif actuel. Sur certaines questions controversées, où les doctrines sont divergentes et le droit en pleine évolution, on est allé jusqu'à indiquer des solutions contraires aux tendances progressives de la pratique. C'est l'impression que laisse notamment la lecture des rapports sur les eaux territoriales et sur la responsabilité des États.

Mais, en pareille matière, il vaut mieux pécher par excès de prudence que par témérité. En général, on doit louer la sagesse du Comité : elle est de nature à

inspirer confiance aux États qui ne voient pas sans une certaine appréhension l'œuvre entreprise. Le chemin est semé d'obstacles et d'ornières. Toute hâte serait inutile, peut-être même dangereuse.

On a tenu à ne retenir que les matières où l'accord peut facilement se réaliser, parce que leur réglementation répond à un besoin pressant ou est même en fait déjà entamée. Elles sont sans doute modestes et en apparence d'un intérêt disproportionné avec l'importance de l'appareil mis en mouvement pour leur examen. Mais elles réclament néanmoins une étude technique approfondie. Elles offrent d'ailleurs un excellent terrain pour l'expérience qu'on veut faire. Quand l'opinion publique, mieux informée, aura acquis la conviction qu'il importe à l'intérêt de la paix d'arriver à la codification intégrale du droit des gens, la pression qu'elle exercera sur les Gouvernements amènera

la S. D. N. à élargir le programme de son Comité. C'est dans ce sens que compte agir l'Union interparlementaire.

L'important était de commencer, de préparer une atmosphère favorable, de créer des habitudes. Désormais la codification n'est plus livrée au hasard des circonstances et des improvisations. Autrefois, elle demandait l'initiative d'un État, suivie de négociations souvent compliquées pour s'entendre sur le lieu, la date et le programme de la Conférence à tenir. Les travaux des Conférences se ressentaient de l'insuffisance de leur préparation. Les inconvénients de cette procédure avaient été rendus plus évidents avec la croissante fréquence des Conférences. La IIe Conférence de la Haye avait essayé d'y remédier. Elle avait recommandé leur périodicité et une meilleure préparation de leur programme.

Avec la S. D. N., la situation a beaucoup

changé. Une nouvelle procédure a été inaugurée. Des Conférences peuvent être réunies à Genève ou ailleurs sur l'initiative du Conseil. On obtient ainsi une plusgrande régularité et une certaine uniformité qui ne suppriment pas seulement les anciennes difficultés; elles assurent au travail législatif de la communauté internationale de meilleures conditions de succès. Les Conférences se placent dans le cadre général d'une organisation. Elle se rattachent à des travaux déjà commencés en commun. Leur programme est préparé avec plus de méthode. Leurs délibérations se poursuivent avec plus de technicité. Toutes ces différences marquent la transition entre les négociations accidentelles du passé et l'organisation législative de l'avenir.

Le fonctionnement du Comité de codification constitue un pas de plus dans cette voie. Il met au service du travail

législatif toutes les facilités dont dispose la S. D. N. pour centraliser rapidement toutes les communications nécessaires. Le programme des futures Conférences sera préparé comme jamais il ne l'a été dans le passé. Les Gouvernements seront mieux armés pour la discussion. L'accord sur l'œuvre à entreprendre sera virtuellement établi d'avance dans ses grandes lignes. Due à l'initiative formelle de la S. D. N., la réunion des Conférences sera au fond le résultat de l'effort collectif. La participation de tous les États y sera assurée. Enfin, une fois le travail traduit dans des conventions, la S. D. N. aidera, par son organisation et son autorité morale, à leur signature et à leur ratification.

Désormais la codification a son organe propre qui, s'il arrive à fonctionner avec méthode et prudence, permettra de conduire les peuples, de question en question et de chapitre en chapitre, au droit écrit

de leurs relations, avec la possibilité de le reviser, de le retoucher, de le compléter au gré des circonstances et des nouveaux besoins de la vie internationale.

## IV

Parallèlement à cet effort, qui vise à une formule à la fois mondiale et européenne de codification, des tentatives analogues se poursuivent, dans le Nouveau Monde, sur un plan principalement, sinon exclusivement, américain. On peut dire que les États américains ont songé à la codification du droit international dès le début de leur indépendance. Reprise par les Conférences panaméricaines, l'idée est actuellement en voie de réalisation.

La IIe Conférence de Mexico (1901-1902) avait décidé de procéder à la codification du droit international public et privé.

La IIIe Conférence tenue à Rio en

1906 nomma à cet effet une Commission de jurisconsultes, composée de deux représentants de chacune des 21 Républiques de l'Union panaméricaine, qui, en 1912, à Rio, fixa la méthode à suivre et partagea le travail entre six sous-commissions. Les travaux de celles-ci devaient être soumis à la Commission plénière en 1914. Mais ici encore la guerre mondiale imposa un temps d'arrêt.

La question fut reprise en 1923 à la Ve Conférence de Santiago du Chili. On réaffirma la nécessité de la codification et l'on décida que la Commission des jurisconsultes se réunirait en 1925 à Rio, pour pousser activement ses travaux, en prenant pour base, quant au droit international public, le savant travail préparé par M. A. Alvarez.

Ajournée successivement, cette réunion doit avoir lieu cette année. Mais en 1924 le Comité de direction de l'Union pria

l'Institut américain de droit international d'examiner au plus tôt la question et de soumettre les résultats de ses délibérations à la Commission de jurisconsultes. L'Institut tint une session en 1924 à Lima. Il confia la préparation de la codification du droit international privé à un Comité de quatre membres. L'un d'eux, M. de Bustamante, pour faciliter les travaux du Comité, a élaboré, à titre individuel, un projet d'un haut intérêt scientifique. Quant au droit international public, l'Institut prépara, sur la base du travail de M. Alvarez, une série de projets de conventions qui, par les soins du Comité directeur, furent communiqués, en mars 1925, aux Gouvernements de tous les membres de l'Union. Ces projets, au nombre de 30, embrassent les matières les plus diverses, quelques-unes d'ordre très général, comme la déclaration de l'Union panaméricaine; les bases fondamentales du droit inter-

national; la déclaration des droits et des devoirs des nations; les droits fondamentaux des Républiques américaines, etc., d'autres plus spéciales, mais fort étendues, comme le domaine national; la juridiction; l'immigration; la responsabilité internationale; la protection diplomatique; l'extradition; les traités; les privilèges diplomatiques et consulaires.

L'effort américain présente ainsi beaucoup plus d'ampleur que celui de la S. D. N. Il est aussi plus près de son résultat. Son succès ne fera pas seulement honneur à la science et à l'énergie du Nouveau Monde; il sera très profitable à l'œuvre entreprise par la S. D. N.; car, comme l'a dit le secrétaire d'État Hughes, le 2 mars 1925, en présentant les projets du Comité directeur de l'Union, « les Républiques américaines peuvent par là contribuer largement au développement du droit international universel. »

Ayant finalement le même but, les travaux de codification poursuivis parallèlement en Europe et en Amérique devront nécessairement se coordonner et s'harmoniser. Sans doute, il y a, en Amérique, comme dans toutes les autres parties du monde, des situations particulières qui donnent naissance à des règles d'une application purement locale. Mais ce ne sont que des règles accessoires, variables, et pour la plupart interprétatives ou complémentaires du droit général. Par conséquent, loin d'être conçue dans une pensée d'exclusivisme et d'intransigeance, leur codification doit se faire dans un esprit de solidarité et de coopération, sans jamais perdre de vue, selon la très juste observation du secrétaire d'État Hughes, dans l'adresse précitée, « les grands aspects de la question. » Il faut éviter de lui donner un caractère de fixité qui entraverait la marche de

l'humanité vers l'unité du droit international.

La coordination nécessaire des deux codifications devra se faire par le commun accord de tous les États en prenant en considération la mesure dans laquelle les diverses régions du monde et les divers membres de la communauté internationale sont respectivement intéressés au règlement de chaque question. Elle rentrera naturellement dans le programme des Conférences universelles que la S. D. N. aura à convoquer : elles tiendront le compte qu'il faudra des codifications régionales préparées ou réalisées. Le Comité de Genève a montré la voie à suivre, en utilisant, dans ses travaux, les projets américains et en suggérant, pour certaines matières, comme les exploitations de la faune maritime, des bases d'organisation à la fois générales et régionales.

Tous ces travaux orientent le droit

international vers de nouveaux progrès. Mais il faudra de longues années pour arriver à des résultats appréciables. En attendant, le développement du droit international pourra, dans une certaine mesure, être l'œuvre de la jurisprudence de la Cour permanente. Cette idée révolte certains auteurs : ils la tiennent pour un dangereux paradoxe de nature à exposer le principe de l'arbitrage aux plus redoutables aventures. La crainte en serait fondée s'il s'agissait d'élargir les pouvoirs de la Cour pour lui permettre de faire le droit, par application du principe anglo-saxon : case makes law. Mais il n'est pas question de cela; il s'agit seulement de l'usage raisonnable d'un pouvoir plus modeste qui appartient déjà à la Cour. Son statut (art. 38) l'autorise en effet à statuer, à défaut de règles conventionnelles ou coutumières, d'après « les principes généraux de droit reconnus par les

nations civilisées. » Ce sera toujours une décision sur la base du droit. Il suffira que la règle, qui n'a pas encore été formulée par les traités ou constatée par la coutume, soit déjà née dans la conscience juridique des peuples, qu'elle soit en l'état latent. La Cour l'appliquera pourvu qu'elle soit pratiquée chez les États civilisés. Elle pourra, pour cette raison, s'inspirer utilement du principe général, suivi par les tribunaux de la plupart des pays, que l'on ne doit pas faire de ses libertés un usage déraisonnable; si on en abuse au préjudice des intérêts supérieurs de la société, on doit en porter la responsabilité. Appliqué avec mesure aux relations des États, ce principe est de nature à donner au droit international une grande souplesse et à mieux adapter ses règles aux besoins actuels de la vie des peuples.

## BIBLIOGRAPHIE

A. Alvarez. — *La codification du droit international* Paris, 1912; *La codificacion del derecho internacional en America*, Santiago de Chili, 1923; *La V^e Conférence Panaméricaine*, dans la *Revue des Sciences Politiques*, avril-juin 1924.

P.-J. Baker. — *The codification of international law*, dans *British Year Book of international law*, 1924, p. 38.

A. de Bustamante y Sirven. — *Projet de Code de droit international privé*, trad. franç. Paris, 1925. — *The progress of codification under the auspices of the Pan-American Union*, Habana, 1926.

J. W. Garner. — *Recent Developments in international law*, Calcutta, 1925, p. 708-774; *Some observations on the codification of international law*, dans *American Journal of International law*, 1925, p. 327.

E. Root. — *Le rôle des particuliers dans l'œuvre de la codification du droit international*, dans la *Revue de droit international et de droit comparé*, 1911, p. 445; *La codification du droit international*, rapport à la XXIII^e Conférence de l'Union Interparlementaire (Washington, octobre 1925), Compte rendu, p. 170-183.

W. Schucking. — *La codification du droit international par la S. D. N.*, dans le *Bulletin interparlementaire*, mars-octobre 1926.

J. Brown Scott. — *The codification of international law*, dans *American Journal of international law*, 1924, p. 380. *The codification of international law in America*, *ibid.*, 1925, p. 333.

K. Strupp. — *Éléments du droit international public universel, européen et américain*, Paris, 1927.

Ch. de Vischer. — *La codification du droit international*, dans le *Recueil des cours de l'Académie de droit international de la Haye*, t. VI (1925-I).

A. Weiss. — *La Société des Nations et le développement du droit international privé*, dans le *Journal du droit international privé*, 1924, p. 5.

## CONCLUSION

Les questions examinées dans les chapitres qui précèdent ont été choisies comme exemples de l'influence des transformations subies par le droit international depuis la grande guerre. Ce ne sont, dans notre pensée, que des échantillons de la manière dont le droit international doit être étudié pour répondre à la fois à la vérité scientifique et au progrès de la civilisation. On se rend compte par là combien la méthode et la technique du droit international en sont affectées.

Pendant longtemps, elles ont oscillé entre la philosophie et l'empirisme. Tantôt on s'occupait plus de ce que le droit devrait être que de ce qu'il était en réalité.

Tantôt on n'avait d'autre guide que les précédents et l'on s'efforçait de faire rentrer les nouveaux problèmes de la vie dans les moules fournis par la pratique du passé. Encore de cette pratique n'en avait-on qu'une idée bien vague. On n'en connaissait que les manifestations les plus éclatantes, partant les plus exceptionnelles. Le droit international demeurait entouré de mystère et d'obscurité. Il était dans un état voisin de celui où se trouvait le droit romain avant la rédaction des Douze Tables : sa connaissance était le monopole des hauts fonctionnaires des chancelleries et de quelques initiés. Le public ne pouvait que l'ignorer.

Les choses ont commencé à changer avec l'avènement de la démocratie. Les Gouvernements ont été peu à peu portés à publier ou à laisser divulguer les documents de leur vie normale. C'est l'honneur des États-Unis d'être les premiers entrés

dans cette voie. Leur exemple restera, dans l'histoire du droit des gens, aussi fameux et aussi bienfaisant que, dans celle du droit romain, celui de Gnaius Flavius qui, il y a vingt-cinq siècles, livra au peuple les archives où les pontifes conservaient l'interprétation de la coutume et les formules de la procédure. On doit regretter qu'il n'ait pas été complètement imité par les autres grandes nations. S'il y avait eu chez elles des encyclopédies analogues aux deux Digestes publiés par John Bassett Moore à la fin du siècle dernier, l'étude du droit international serait aujourd'hui infiniment plus avancée.

Néanmoins si réduite qu'elle ait été, l'habitude de publier des documents a peu à peu modifié la méthode du droit international. La pratique du passé a été mieux connue. Placés dans leur cadre propre, appréciés dans une plus grande unité, les faits historiques ont permis

d'approfondir le sens de certaines règles, d'en dégager d'autres, de recueillir les éléments de formation d'autres encore. On n'a plus été réduit à chercher, comme Grotius, l'illustration du droit international dans la Bible ou dans ce qu'on croyait être l'histoire de l'antiquité. On a été à pied d'œuvre. On a commencé, dès lors, à travailler sur des matériaux frais, sur des faits vivants. La méthode scientifique a pu prendre naissance. La doctrine a trouvé une base solide dans les traités, les travaux des Conférences, les décisions judiciaires et les sentences arbitrales. Facilitée ainsi, l'étude du droit international s'est rapidement généralisée. Ses chaires se sont multipliées dans les Universités; le nombre des ouvrages et surtout des monographies a été considérablement augmenté; des périodiques ont été fondés; des sociétés d'études, formées dans les principaux pays; les spécialistes ont pris

l'habitude de collaborer dans des corporations internationales, comme l'Institut de droit international et l'International law Association.

A la veille de la guerre, dans un ouvrage, à certains égards prophétique, sur l'avenir du droit des gens, le Pr Oppenheim prévoyait que la doctrine continuerait d'être de plus en plus positive, impartiale et internationale.

Nous assistons aujourd'hui à la réalisation progressive de cette prédiction.

Le positivisme de la doctrine augmente à mesure que les internationalistes sont mis mieux à même de saisir les réalités de la vie. A la documentation de plus en plus abondante des Gouvernements s'ajoute désormais celle de la S. D. N. Elle n'est pas seulement plus considérable et plus régulière; elle est plus instructive, parce qu'elle comporte une meilleure méthode et une plus grande technicité. Elle apporte

parfois, plus que des témoignages de la vie, des diagnostics de ses besoins et de ses problèmes. Ce ne sont cependant encore que des matières premières à peine ouvragées. Pour devenir des produits finis, pour offrir toute l'utilité qu'elles renferment, elles attendent de la science une minutieuse manipulation. Pareil travail est si compliqué et de si longue haleine qu'il dépasse les bornes des activités individuelles. Il réclame les efforts coordonnés d'une vaste collaboration, qui reste à organiser. Aussi a-t-on déjà pensé à l'utilité de créer dans ce but un Institut de recherches internationales.

Devenue plus scientifique, la doctrine commence à étendre son activité dans des domaines qui, faute de documentation suffisante, relevaient jadis de la pure idéologie. L'exemple le plus frappant en est l'étude du problème de la paix. Jadis, tout en se réclamant de lui, le mouvement

pacifique se développait en marge du droit. Il cherchait à gagner les esprits beaucoup plus par le sentiment que par la réflexion. Il était plus théorique que pratique. Aujourd'hui il est en grande partie annexé par la méthode juridique. Il devient plus discipliné et, parce que plus mesuré, davantage persuasif. Dépouillé de ses anciennes allures révolutionnaires, il n'est plus l'apanage des partis avancés; il recrute des adhérents dans tous les milieux, même les plus conservateurs. C'est à tous égards un immense progrès.

La doctrine tend enfin à n'être plus exclusivement nationale, pour être davantage internationale. Elle a un plus grand rayonnement et une plus active pénétration de pays à pays : l'échange de professeurs, les visites de savants, les discussions en commun se généralisent. Un effort remarquable est accompli à cet égard par la Dotation Carnegie. Grâce à elle, fonc-

tionne depuis cinq ans à la Haye l'Académie de droit international, où tous les étés des spécialistes de tous pays vont exposer les résultats de leurs études devant un public éminemment international, comprenant la jeune élite intellectuelle d'environ 40 nations. Grâce à elle encore, les professeurs américains de droit international ont commencé à entreprendre par groupes compacts le voyage d'Europe, pour voir fonctionner les grandes institutions internationales de Genève, de la Haye et de Paris.

Par le développement de ce mouvement de coopération et de copénétration intellectuelles, les points de vue particularistes et les conceptions nationales se reconnaissent, se comprennent, se rapprochent, pour faire peu à peu place à une commune conception des chosse. Il se formera ainsi à la longue, sur les grands problèmes de la vie des peuples, une conscience et une

mentalité moyennes qui conduiront à cet esprit international dans lequel le président N. Murray Butler voit si justement la véritable garantie de la paix.

Mais il ne suffira pas que les professeurs de droit international acquièrent eux-mêmes cet esprit. Il faudra qu'ils s'en pénètrent assez profondément pour se rendre compte qu'ils ont la mission de le répandre autour d'eux jusque dans les masses populaires. Ils ne peuvent plus se contenter de faire, comme Grotius, appel aux gouvernants. La vie publique n'a plus la même structure. La situation de l'État est très différente de ce qu'elle était il y a trois siècles. Les relations internationales sont infiniment plus compliquées. A côté des rapports officiels des États, il y a de vastes organisations économiques qui d'un pays à l'autre nouent des liens qui échappent au contrôle des Gouvernements, mais dont dépend de

plus en plus le maintien du bon ordre national et international. C'est jusqu'à ces milieux que les internationalistes doivent étendre l'influence de leur enseignement pour leur faire comprendre les exigences de l'interdépendance des peuples et leur inculquer cette vérité première qu'à l'extérieur comme à l'intérieur le bien-être de chacun dépend du bien-être de tous et qu'il n'est de salut pour personne sans la subordination des intérêts particuliers à l'intérêt général.

Lord Grey dit, dans ses mémoires : « We must look for a new spirit and purpose among nations, not to a change of method, to secure better things. » C'est la même pensée que l'on trouve exprimée dans son charmant petit livre, *Le Diplomate*, où M. Jules Cambon a résumé les leçons d'une exceptionnelle expérience diplomatique : « Ce ne sont pas les combinaisons des diplomates ni les

discours des hommes politiques qui influeront beaucoup sur la marche de l'humanité, c'est l'esprit dont sera animée la démocratie elle-même. »

L'esprit international doit être pour le droit du XX^e^ siècle ce que la souveraineté a été pour celui du XVII^e^ : l'idée maîtresse, l'inspiration et le but.

C'est sur cette base que devra s'élever sa nouvelle construction scientifique.

FIN

# TABLE DES MATIÈRES

AVANT-PROPOS. . . . . 5

## CHAPITRE PREMIER

### LES TRANSFORMATIONS DU DROIT INTERNATIONAL

I. — La croyance après la grande guerre à la faillite du droit international. — La confiance subséquente à sa rénovation. — Le caractère évolutif du droit. — La guerre a rendu nécessaire la revision de certains principes tenus pour essentiels . . . . . 9

II. — *La notion de la souveraineté.* — L'ancienne conception. — Son abandon progressif. — La substitution de l'idée de liberté, limitée par les progrès du droit. — Le domaine réservé des affaires domestiques . . . . . 18

III. — *Le principe de l'égalité.* — Sa signification pratique. — Son analogie avec l'égalité des citoyens. — L'inégalité matérielle et morale. — L'inégale participation à la gestion des intérêts communs. — Les difficultés auxquelles elle donne lieu. — La composition de la Cour permanente de justice internationale et du Conseil de la S. D. N. — Le maintien des sièges permanents dans le Conseil. — Le problème de l'unanimité dans la S. D. N. . . . . 27

IV. — *Les droits et les devoirs des États.* — La doctrine des droits fondamentaux, ses inconvénients, sa critique, sa condamnation. — Les tentatives de rédaction d'une Déclaration des droits et devoirs des nations. — La notion des droits subjectifs. — La fiction de la personnalité. — La théorie des règles objectives . . . . . 36
V. — *Le fondement du droit international.* — La théorie de la volonté créatrice. — La théorie de la conscience juridique. — Les coutumes et les traités, simples modes de constatation du droit. — La valeur des coutumes et l'effet des traités.. . 46
VI. — L'influence des transformations constatées du droit international : la communauté des peuples rendue plus apte à réaliser son but d'ordre, de paix et de justice; la possibilité de résoudre certains problèmes se rattachant à l'organisation de la justice. . . . . 52
BIBLIOGRAPHIE . . . . . 53

## CHAPITRE II

### LA POSITION DE L'INDIVIDU DANS L'ORDRE INTERNATIONAL

I. — Le droit international tenu pour une discipline juridique particulière : droit exclusif des États, n'ayant jamais directement en vue l'individu. — La nouvelle doctrine inaugurée par Heffter. — Sa confirmation par la pratique : le cas des *heimatlosen* ou *apatrides.* . . . . . 55
II. — Les règles objectives et constructives visant directement l'individu. — Le recours à la S. D. N. et à la justice internationale. . . . . 64
III. — Les nouvelles tendances de la doctrine : ten-

dance de conciliation et tendance radicale . . . . 68
IV. — Les enseignements de la sociologie. — La formation concentrique des groupements sociaux. — La transformation progressive des relations humaines. . . . . 71
V. — La notion moderne de l'État. — Seule la personnalité humaine compte. — Le droit international vise partout l'homme et rien que lui. — Ses règles s'adressent aux gouvernants et aux gouvernés. — Leur extension progressive des étrangers aux nationaux. . . . . 74
VI. — Les sanctions du droit international. — Elles doivent s'appliquer directement à l'individu. — Le recours individuel à la justice internationale. — Insuffisance des raisons alléguées pour en expliquer le refus devant la Cour permanente de justice internationale. — Les précautions nécessaires. — Les besoins révélés par la pratique. . . . . 82
VII. — Conclusion : Le droit international est dans une période de transition. — Le droit des peuples en concurrence avec le droit des États . . 91
Bibliographie. . . . . 93

## CHAPITRE III

### LE DROIT PÉNAL INTERNATIONAL

I. — Le droit international ne pouvait pas autrefois avoir un système pénal propre. — Les actes individuels réprimés par les soins des États. — Le nombre des règles les concernant est allé en augmentant : dans le droit de la paix; dans le droit de la guerre. — Inconvénients de ce système. — Les actes des gouvernants contraires

au droit. — Le recours à la force. — La théorie du justum bellum. — Les limitations modernes du droit de guerre. — La guerre d'agression devenue crime international. — Les sanctions du Pacte de la S. D. N. — La transformation de la notion de la neutralité. — La nécessité d'organiser un système de répression contre les auteurs de crimes internationaux. — Les dispositions pénales des traités de paix. — Le mouvement scientifique. — Les résistances à vaincre et les possibilités actuelles . . . . . 95

II. — Les crimes et délits particuliers en temps de paix. — L'entr'aide judiciaire des États. — Le règlement des compétences . . . . . 119

III. — Les crimes et délits particuliers en temps de guerre. — Les objections contre une juridiction internationale. — La compétence nationale soumise au contrôle de la S. D. N. . . . . 121

IV. — Le crime de guerre. — La responsabilité individuelle des gouvernants. — La nécessité d'une juridiction internationale . . . . . 126

V. — La création d'une Chambre criminelle et d'un parquet près la cour permanente. — L'exercice de l'action publique par la S. D. N. — La définition préalable des délits et des peines. — L'exécution des condamnations. — Le droit de grâce et de commutation des peines. . . . . 132

BIBLIOGRAPHIE. . . . . 136

## CHAPITRE IV

### LA JUSTICE OBLIGATOIRE

I. — L'organisation de la justice fonction de l'ordre social. — Les origines de la justice internationale. — L'arbitrage obligatoire; sa distinction avec

l'arbitage facultatif; ses diverses formes; ses progrès avant la guerre. — Les enseignements de la pratique : l'impossiblité d'un accord général; domaine limité de l'arbitrage obligatoire; le système des réserves; l'expérience des États-Unis en 1911. . . . . 139

II. — La transformation de l'idée de justice avec la création de la S. D. N. et de la Cour permanente. — L'arbitrage, la justice et la conciliation . . . . 150

III. — La persistance de l'impossibilité d'un accord général. — Les progrès de l'obligation arbitrale ou judiciaire par accords particuliers. — L'extension de la compétence obligatoire de la Cour permanente. — L'accroissement des traités particuliers. . . . . 155

IV. — L'extension de l'obligation judiciaire. — Les méthodes suivies pour la limiter. — Le système préconisé par l'Institut de droit international. — Les accords de Locarno. — La théorie de l'arbitrabilité. . . . . 164

V. — La valeur de l'obligation judiciaire. — L'élimination progressive des réserves. — Le recours à une instance impartiale pour leur appréciation. — La nécessité d'un compromis spécial. — Les mesures prises pour suppléer au défaut de compromis obligatoire; recours direct à la juridiction prévue. . . . . 171

VI. — La procédure de conciliation. — Ses origines et ses perfectionnements. — Ses principales applications. — Les Commissions de conciliation. — La conciliation et la S. D. N. . . . . 175

VII. — Les systèmes suivis quant au choix de la juridiction. — La préférence croissante donnée à la Cour permanente. — Le droit à appliquer. — Les pouvoirs normaux du juge. — Le refus de

statuer. — Les indications fournies par les récents traités. — Le pouvoir de statuer en équité. . . . . 180
VIII. — Le problème des sanctions. — L'article 13 du Pacte. — L'organisation internationale du Travail. — Le Protocole de Genève. — Le Pacte rhénan de Locarno. — Les anciens usages suisses. — L'espoir autorisé par les derniers progrès. . . . 185
Bibliographie . . . . . 190

## CHAPITRE V

### LA CODIFICATION DU DROIT INTERNATIONAL

I. — L'amélioration du droit condition du développement de la justice. — L'idée de la codification. — Les raisons qui en rendent la réalisation nécessaire. . . . . 193
II. — Les inconvénients et les avantages de la codification. — Les tentatives individuelles. — L'œuvre des associations scientifiques. — Les progrès de l'idée dans la pratique. — Les Conférences de La Haye . . . . . 200
III. — La codification et la S. D. N. — Les premières résistances. — Les essais de codification limitée. — Le Comité de 1924. — Ses premiers travaux. — L'importance de la méthode inaugurée. . . . . 207
IV. — L'effort parallèle du Nouveau-Monde. — Les travaux de codification de l'Union Panaméricaine. — Leur coordination avec ceux de la S. D. N. — Le droit international régional et universel. — La contribution de la jurisprudence de la Cour permanente . . . . . 220
Bibliographie . . . . . 228

## CONCLUSION

La méthode et la technique du droit international. — Les anciens systèmes. — L'influence de l'avènement de la démocratie. — La naissance de la méthode scientifique. — Les nouvelles tendances de la doctrine. — La documentation de la S. D. N. — L'influence de la Dotation Carnegie. — La nouvelle mission de la doctrine. — L'esprit international base essentielle de la reconstitution scientifique du droit des peuples. . . . . 231

TABLE DES MATIÈRES . . . . . 243

Coulommiers.
Imp. PAUL BRODARD.
8933-4-27