



ACADEMIA DE JURISPRUDENCIA Y LEGISLACIÓN

— LX —

El Ideal de Justicia
de Don Quijote de la Mancha
(RESUMEN CRÍTICO)

D. ADOLFO FONS Y UMBERT

en su condición de Académico de Mérito

PRESENTACIÓN

por D. JOSÉ MALLOQUER Y SALVADOR

D. JOSÉ MALLOQUER Y SALVADOR

Académico de la Academia

1922



PUBLICACIONES DE LA REAL

ACADEMIA DE
JURISPRUDENCIA Y LEGISLACIÓN

- LI -

EL PRINCIPIO DE LA IGUALDAD JURÍDICA
DE LOS ESTADOS EN LA PRÁCTICA INTER-
NACIONAL DESPUÉS DE LA GUERRA

POR EL SEÑOR

D. RAUL FERNANDES

Miembro del Comité de Jurisconsultos
de la Sociedad de las Naciones

1921

EDITORIAL REUS (S. A.) MADRID

PUBLICACIONES DE LA REAL ACADEMIA
DE JURISPRUDENCIA Y LEGISLACIÓN

LI

El principio de la igualdad jurídica de los Estados en la práctica internacional después de la guerra

CONFERENCIA

POR EL SEÑOR

D. RAUL FERNANDES

Miembro del Comité de Jurisconsultos
de la Sociedad de las Naciones

Sesión del día 21 de Mayo de 1921

MADRID

EDITORIAL REUS (S. A.)

Impresor de las Reales Academias de la Historia
y de la de Jurisprudencia y Legislación.

CAÑIZARES, 3 DUP.º

1921

ARTÍCULO 66 DE LAS CONSTITUCIONES:

Los trabajos que publique la Academia quedarán de su propiedad. Ningún trabajo realizado en la Academia podrá ser publicado sin autorización de la misma

En las obras que la Academia autorice o publique, cada autor será responsable de sus asertos y opiniones

**Talleres tipográficos de la EDITORIAL REUS (S. A.)
Ronda de Atocha, núm. 15 duplicado.—MADRID (743)**

MADAMES ET MONSIEURS:

Lorsque l'Assemblée de la Société des Nations fonctionnait, au mois de Novembre, un journaliste parisien s'est présenté, quelques jours avant la clôture des travaux, à mon hôtel et m'a demandé une interview destinée à son journal.

«Vous me flattez, lui ai-je dit, mais je ne vous comprends pas. Il y a ici des hommes célèbres, des vedettes de l'université, de la politique et de la diplomatie; il serait bien mieux pour vous et pour vos lecteurs, que vous adressiez à l'une de ces sommités.»

Et comme il insistait, en découvrant en moi des soidisant mérites, je lui ai répondu:

—«Vous faites erreur, monsieur; je ne suis qu'un avocat, un très modeste avocat. Si vos appréciations étaient fondées, mon pays rivaliserait avec Rome, car ils sont nombreux au Brésil ceux devant lesquels je me trouverais dans la situation de'un élève vis-à-vis d'un maître.»

J'étais sincère devant cet aimable inconnu. Comment ne le serais-je pas, par devers vous, messieurs,

lorsque je vous affirme que je ne suis pas digne d'être entendu dans cette enceinte où l'on s'est habitué à entendre les voix les plus autorisées? Et, cependant, j'ai cédé à votre invitation et je m'en excuse. Vous m'y avez forcé par les termes impératifs en lesquels elle a été formulée; vous m'avez aussi séduit, en me proposant un honneur qui restera un des plus grands de ma vie; en outre, vous avez ajouté à la force et à la séduction, la tentation suprême de cette tribune, qui est peut être la plus haute en Europe, car, si par son prestige elle égale les plus illustres, elle est sans pareille par sa portée.

En effet, messieurs, si une parole prononcée ici se propage aisément en deça et au delà des Pyrénées, grâce aux facilités de diffusion que l'Europe prodigue indistinctement aux nations qui se partagent le continent, c'est un privilège de l'Espagne de se faire entendre aussi, par delà les mers, dans les dix sept nations américaines, que sa puissance et son héroïsme ont données au monde, et qui séparées politiquement de la mère patrie, lui restent profondément attachées et vivent avec elle en étroite communauté spirituelle, par les traditions, par la langue et par la religion.

Cette circonstance, messieurs, m'a inspiré le sujet de notre entretien, et je vous dirai tout de suite comment et pourquoi.

* * *

Toute l'humanité qui pense et s'efforce de déchiffrer l'énigme de demain, est penchée, anxieuse, sur

le gouffre des événements contemporains. Les générations qui nous ont précédés et qui ont vécu après la Révolution Française, comme nous mêmes avant la grande guerre, ont assisté à une évolution continue et progressive, mais très lente, de la société. Mesuré à l'échelle de la vie humaine, le mouvement de transformation, en la dépassant de beaucoup en ampleur, était à peine perceptible; et parce que la lente adaptation des hommes aux nouvelles conditions de vie allait de pair avec la lenteur des changements, on avait les avantages économiques de la stabilité et presque l'illusion morale de l'immutabilité.

Cela a été changé par les convulsions de la guerre. Le mouvement s'est précipité en révolution, tantôt pacifique, tantôt sanglante; entraînés dans ce tourbillon, nous sentons impuissants à suivre d'un oeil lucide ses vertigineux remous, et l'adaptation aux nouvelles conditions d'existence s'opère hâtivement sous la ruée des faits inéluctables et dans les douleurs d'un tourmenteux avatar.

Les sociologues, les économistes, les politiciens et les juristes cherchent à analyser le drame prodigieux pour en déduire les lois de l'ordre nouveau. Pour les juristes surtout, l'oeuvre est passionnante.

Dans les dernières décades écoulées jusqu'en 1914 le droit se renouvait et changeait ses assises, au fur et à mesure que l'individualisme faisait place au principe de la solidarité sociale, comme base des systèmes juridiques enfantés par la Déclaration des Droits de l'homme. Lentement, mais avec la fatalité d'un

phénomène naturel, incoercible et supérieur aux préjugés d'école, les faits économiques—dont le droit, au fond, n'est qu'un réflecteur—changeaient les notions doctrinaires de l'Etat et de la liberté, et répercutaient surtout dans le domaine de la propriété et des contrats, en tant qu'institutions d'ordre éminemment économique. Sur les codes, consacrant encore la notion romaine de la propriété—droit absolu et du consentement individuel comme source des contrats, des lois multiples se sont greffées entamant ces deux principes. Les limitations de la propriété devenaient de plus en plus nombreuses et le principe du syndicalisme dérogeait gravement à la liberté individuelle de contracter.

Parce que, d'un côté, elle a longuement effacé l'individu en face des besoins de la défense nationale, et d'un autre parce qu'elle a bouleversé l'économie mondiale, la guerre a accéléré ce mouvement, en lui apportant le stimulant des causes morales et des faits économiques qui montent à l'assaut des vieilles institutions. Sous la poussée des flots rageaux qui les submergent, le mouvement même s'affole par endroits et s'égaré dans de sinistres expériences, qui sont comme une vision de l'Apocalypse.

Assurément, il est trop tôt pour fixer des lignes définitives à la physionomie du droit nouveau, car la cité future, qu'il doit régir, est encore masquée, soit par des inconnues, dont la solutions sera la tâche des années prochaines, soit par l'arbitraire politique dont le propre est de ne pas durer. Quoi qu'il en soit, ce champ d'observation est le rendez-vous forcé de la

juridica gens. Aurore «aux doigts roses», aux yeux des uns, ou sombre crépuscule, aux yeux des autres au gré des sentiments de parti ou des préjugés de système, tous sont rivés à la contemplation du drame. Regardez un peu la bibliographie juridique de nos jours; elle témoigne de cette préoccupation absorbante... Je ne saurais la fuir en ce moment, et ce serait indigne de la gravité de l'heure que de vous parler d'une question quelconque étrangère à la scène qui nous fascine et dont nous sommes à la fois auteurs et spectateurs.

Donc, pour ne pas commettre le péché de byzantinisme, permettez-moi, messieurs, de vous exposer quelques vues sur l'un des problèmes du jour. Problème international, et de ce fait intéressant tous les Etats; mais problème touchant très spécialement un des sentiments les plus vifs chez les nations latino-américaines. Voilà pourquoi je vous disais tout à l'heure que l'avantage le plus marqué de cette tribune avait suggéré mon thème.

Le voici: le principe de l'égalité juridique des Etats dans l'activité internationale de l'après guerre.

Je me bornerai à analyser quelques faits aillants, à en induire une orientation fâcheuse autant qu'artificielle et à exprimer un espoir de résistance.

Si la force et le temps ne me faisaient défaut, et malheureusement je n'ai ni l'un ni l'autre, j'envisagerais la question sous l'aspect de la fonction sociale, c'est à dire j'examinerais si ce principe, qui est de plus en plus la base du droit moderne, condamne ou sanctionne l'impérialisme des Etats puissants. Je

sais que la doctrine socialiste elle-même s'est prononcés depuis toujours pour la solidarité dans l'égalité. Mais il y a les faits qui, surtout dans les rapports internationaux, mènent à la création de la règle de droit.

Je m'abstiendrai d'aller chercher des indications dans les tractations des paix récemment conclues.

L'inégalité, sans ménagements, y a été la règle. La discussion sur ce point de départ capital a même été étouffée. Lorsque M. Clémenceau surprit la conférence par la fameuse distinction des puissances «principales» et «à intérêts limités», et que M. Hyman protesta par la pathétique interrogation «me dirait-on quel a été l'intérêt particulier qui a poussé la Belgique à la guerre?»—cette question est restée sans réponse—. La «Conférence des Ambassadeurs» en vue de l'exécution des traités, essaie de continuer la même méthode sans un mandat quelconque des nombreuses puissances qui n'y sont pas représentées. La Commission des Réparations, dans laquelle toutes les puissances alliées sont représentées, mais où par lo consentement unanime des signataires du Traité de Versailles, seuls le Japon, la Belgique et la Serbie, à tour de rôle, ont le droit de vote avec l'Angleterre, la France, l'Italie et les Etats Unis de Amérique, et dont le statut assure aux autres membres le droit de siéger et de prendre part, sans vote, aux délibérations concernant les questions qui les intéressent—la Commission des Réparations, dis-je, a commencé par décider que les «questions de principe» n'intéressaient particulièrement personne. Elle

les a donc arrêtées sans entendre l'avis des délégués dépourvus du droit de vote, et de telle façon que lorsque ces délégués ont voulu se présenter pour discuter des questions d'espèce, on leur a souvent opposé une fin de non recevoir, basée sur une «décision de principe», discutée et tranchée en dehors d'eux.

Ce son là, sans doute, des faits regrettables, mais, à mon avis, ils ne sont nullement concluants.

En ce qui concerne la célébration de la paix, il est à remarquer qu'il s'agissait d'une paix à imposer *manu militari* le cas échéant, et que l'effort nécessaire pour l'imposer incomberait surtout aux grandes puissances, sur lesquelles la partie la plus lourde du fardeau de la guerre avait déjà pesé. Puisqu'il serait de la dernière absurdité d'avoir recours à la force militaire de la France ou de l'Angleterre, par exemple, pour imposer à l'Allemagne une paix dictée contre la volonté de l'une ou de l'autre de ces puissances, l'inégalité des voix dans la conférence devenait la justice même. Ne fût-ce la manière, qui a été rude sans nécessité, la chose aurait été admise de bon gré. N'oublions pas d'ailleurs que, en droit, le Conseil suprême n'imposait rien aux alliés. Libre à chacun, en cas de dissentiment, de refuser le traité et négocier une paix séparée.

La «Conférence des Ambassadeurs» a rendu de bons services à tous les signataires de la paix, et jusqu'à présent son fonctionnement n'a pas créé de conflit qui poserait la question de la légitimité de ses arrêts vis-à-vis des Etats non représentés.

Finally, the Commission des Réparations takes in the Treaty itself the discretionary power to pose the rules of its conduct and to interpret sovereignly the clauses concerning its functioning. It has done so, without doubt, in an abusive manner, by turning the mandate against the mandants in the case mentioned, but in sum it was only using powers freely consented to by the mandants themselves.

Voilà pourquoi ces faits, quelle qu'en soit l'appréciation au point de vue politique ou diplomatique, sont, à mon avis, sans valeur comme indice d'une prientation juridique par rapport à l'égalité des Etats.

C'est dans l'activité de la Société des Nations, où le grand nombre des Etats participants, aussi bien que le caractère général de l'association, nous offrent des éléments constructifs du droit international d'après-guerre, que nous devons tâcher de saisir l'esprit dominant à l'égard du grand principe, dont on peut dire, sans rien exagérer, qu'il est la condition *sine qua non* de la fécondité et de l'existence même de toute coopération des peuples, en vue d'assurer la paix et le progrès dans la liberté.

* * *

Depuis que la Société des Nations existe, et après ses travaux si assidus, on en a fait souvent l'analyse, aussi bien dans les rapports officiels que dans les assises des associations particulières fondées dans dif-

férents pays pour encourager et soutenir son oeuvre audacieuse. Mais, généralement on s'est abstenu de tout examen critique. Peut-être a-t-on sagement estimé que la critique serait prématurée et qu'il fallait, avant de l'entreprendre, donner à la Société le temps de s'affermir; d'autant plus que le *veto* américain déterminera fatalement à brève échéance des modifications statutaires fondamentales, dont l'un des effets sera, à coup sûr, de périmer nombre d'initiatives ou de résolutions déjà prises.

Néanmoins, la question d'égalité des Etats ayant été indirectement abordés, de manière à révéler des tendances franchement réactionnaires de la part de certains membres de la Société, et une telle question étant de celles qui se poseront sous n'importe quelle forme d'association internationale, il m'a paru—que la Société dure ou qu'elle s'adapte au plan américain—qu'il serait utile et opportun d'attirer l'attention sur les faits caractéristiques desdites tendances.

* * *

En dehors des travaux d'organisation intérieure entrepris par la Société des Nations, deux oeuvres d'une portée plus générale peuvent être mises à son actif: la Cour Permanente de Justice et les conventions sur la liberté des communications et du transit.

Or, dans l'une comme dans l'autre, on essaie de consacrer la suprématie des grandes puissances, en reproduisant dans ces créations de la Société—malgré qu'elles aient pour objet de simples rapports de

droit—la situation privilégiée faite par le Pacte aux dites puissances.

Vous savez que la présence permanente *de droit* de certains Etats dans le conseil de la Société des Nations n'est pas sans susciter des critiques et des résistances, dont la République Argentine a donné un courageux exemple en demandant la révision du Pacte sur ce point, entre autres. Cependant, tout le monde reconnaît que la tâche essentiellement politique du conseil ne peut se passer de la collaboration des Etats, dont l'influence et les intérêts sont les plus répandus; et les illustres délégués de l'Argentine à l'Assemblée de Genève ont eu le soin de spécifier qu'ils n'avaient nullement l'intention de méconnaître une telle nécessité, leur proposition n'ayant pas en vue d'exclure du Conseil les grandes puissances, mais de les ranger comme les autres sous le pouvoir électif de l'Assemblée, tout en admettant que leur élection serait certaine et indispensable.

Donc, la seule divergence manifestée sur ce point concerne une question de forme. Mais voilà qu'une situation exceptionnelle, admise unanimement pour des raisons d'un caractère nettement exceptionnel, est en train d'être érigé en principe nouveau du droit des gens.

Permettez-moi, messieurs, de venir ici, en détail, aux faits, dont l'analyse, même au risque de vous ennuyer davantage, et indispensable. Je m'efforce de la condenser autant que possible.

Le projet de Cour de Justice, tel que le Comité de la Haye l'a organisé, était un tout, dont les parties

se faisaient contrepoids. Son harmonie et son équilibre résultaient d'une heureuse fusion des différents éléments assemblés dans sa structure, et je ne saurais vous dire le labeur acharné, l'effort de conciliation et la hauteur de vues qui ont mené à bien ce grand travail, dont j'ai été, bien moins que le plus obscur collaborateur, le spectateur ému et émerveillé. Laissez-moi vous dire que le Japon y a apporté, par l'organe de l'illustre M. Adatci, la haute conscience du rôle assigné dans le monde à l'Orient renoué par le choc en retour de notre civilisation aux origines asiatiques; que les Etats-Unis d'Amérique du Nord ont donné la contribution sans prix de l'honorable M. Root, leur plus éminent jurisconsulte, homme de taille à concevoir un système et à le suivre dans ses plus lointaines répercussions, homme au regard perçant, qui voit très large et très loin; que l'Angleterre nous a montré en lord Phillimore, illustre héritier d'un nom cher aux amis du droit international, un type accompli de son expérience, de sa prudence et de sa noblesse foncière; que la Hollande, *terra mater* du droit des gens, a eu le bonheur de voir ses plus chères traditions dans ce domaine vaillamment soutenues par un grand juge, tel que M. Loder; que la Belgique, rayonnante de la gloire la plus pure, nous a envoyé le baron Descamps, un des plus savants et des plus généreux vétérans de la justice internationale; que le génie de la France, pétri d'idéalisme, de clarté et de mesure, ne pouvait être plus magnifiquement représenté que par M. Lapradelle, dont on aura tout dit en disant que,

par ses grands mérites, il a recueilli la succession du grand Renault; que l'éminent conseiller de la *Consulta*, M. Ricci Busatti, aurait dénoncé ses origines romaines, rien que par sa subtilité critique et par la sagacité qui a toujours été la marque distinctive des jurisconsultes de son pays; que la Scandinavie a délégué en la personne de M. Hagerup, le regretté diplomate et jurisconsulte norvégien, un représentant à tous points de vue à la hauteur de sa sagesse politique, de sa culture si avertie et de la gravité de son caractère; et ajoutez à ces témoignages celui-ci, qui vous sera particulièrement sensible: que votre Espagne chevaleresque y a combattu le bon combat, dévouée comme toujours aux idéals les plus nobles et les plus désintéressés. C'est un grand plaisir pour moi que de rendre cette justice à son éminent interprète, votre illustre confrère M. le Prof. Altamira, devant qui je m'incline avec le respect dû à son savoir et à son grand cœur (1).

(1) Mr. James Brown Scott, ancien délégué des Etats Unis d'Amérique à la deuxième Conférence de la Paix, a assisté Mr. Root à titre de conseiller et a mis au service du Comité sa connaissance approfondie des précédents en matière d'arbitrage international. Nous lui devons le premier commentaire du projet auquel le Comité a abouti, présenté sous forme de rapport à l'Institut Carnegie.

Je ne peux manquer de signaler aussi, parmi les contributions les plus intéressantes apportées au Comité, le Projet élaboré par le réputé jurisconsulte brésilien Mr. Clovis Bevilacqua, dont, à mon corps défendant, j'ai

Ces éminents juristes ont été d'accord pour consentir au Conseil de la Société des Nations, par égard aux puissances qui y siègent en permanence, une part égale à celle de l'Assemblée dans la nomination des juges de la Cour Permanente. Était-ce pour consacrer une inégalité juridique quelconque? Non; au contraire, pour offrir à ces États *une compensation*. Ecoutez les termes par lesquels M. Root a justifié cette solution, dans un lumineux discours prononcé le 21 Juin 1919, a la 5^e séance du Comité:

«Les membres du Comité ont posé deux principes, auxquels ils peuvent tous se rallier: 1.^o, le but de la Cour qu'il s'agit de créer est la réalisation de la justice; 2.^o, l'égalité des États doit être sauvegardée. L'application du premier principe équivaut à l'adaptation de moyens à une fin—de moyens humains à une fin divine. En appliquant l'autre principe, il est nécessaire d'examiner si ce principe couvre la transaction qu'on est en train d'entreprendre. Ce princi-

dû être le remplaçant. Empêché de venir à la Haye, Mr. Bevilacqua a envoyé au Comité son remarquable projet, d'une inspiration très généreuse et libérale. Parmi ses idées fondamentales on doit retenir celle de l'élection des juges, en nombre restreint, par l'Assemblée de la Société des Nations, en vue de réaliser l'égalité des États dans la composition de la Cour. En soutenant cette proposition devant le comité, j'ai tâché, sans succès d'ailleurs, de l'accorder avec la nécessité mise en relief par la discussion, de donner aux grandes puissances toute garantie de la meilleure sélection des magistrats internationaux.

pe veut dire seulement que les Etats sont égaux en tant qu'ils ont le droit souverain de contrôler leurs propres actions sans en rendre compte aux autres. Ce droit s'exerce notamment par la faculté d'accepter ou de refuser les arrangements que va proposer le Comité. En procédant à la création d'une cour on dépasse les limites des droits souverains. En nommant des juges qui auront le droit de limiter, par leurs jugements, les droits souverains des Etats, on n'exerce pas des droits de souveraineté. Donc, le droit de faire cette nomination doit avoir une autre source; cette source est le consentement mutuel des Etats.

»Il faut par conséquent se demander si ce consentement peut être donné, et dans quelles conditions. Dans cet ordre d'idées on ne peut pas prendre seulement en considération l'égalité des Etats. On sort du domaine de cette égalité pour entrer dans un autre domaine, où tout fait relevant doit entrer en ligne de compte... Tous les Etats peuvent, sans rien abandonner de leur souveraineté, se mettre d'accord pour assurer la justice, mais pareil accord ne veut rien dire, à moins que les moyens pratiques donnant le plus de chance de réaliser la justice ne soient trouvés. Le but est d'assurer une institution qui primera la force. Il a toujours existé une division en grands et petits Etats: *c'est la force des grandes puissances qu'il s'agit d'abattre*. Les petites nations sentent que leur vie est en danger si le règne de la justice n'est pas assuré. La Cour dominera les grands et protégera les petits. Donc, toutes les nations ne

sont pas dans la même situation en présence du problème actuel; *les grandes puissances font de grands sacrifices, les petites puissances ne sacrifient presque rien, mais obtiennent une protection dont les grands Etats n'ont pas besoin.* Or, un problème qui implique une différence entre les divers Etats ne peut pas être résolu en appliquant le principe de l'égalité; une cour composée d'après ce principe mettrait les grandes puissances à la merci des *Etats qui donnent peu et reçoivent beaucoup...*»

Ces raisons, malgré des objections qu'on pourrait formuler à l'égard de certains détails, ont paru décisives dans leur conclusion. De là le plan établi: d'une part, obligation de soumettre à la Cour certains litiges, ou de subir sa juridiction si la partie adverse s'en saisissait, lorsque les moyens diplomatiques, essayés au préalable, auraient été inefficaces, et à défaut de toute autre juridiction choisie par les intéressés; d'autre part, constitution de la Cour par élection simultanée du Conseil et de l'Assemblée, afin d'assurer aux grandes puissances, prépondérantes dans le Conseil, l'impartialité et la compétence morale technique des juges.

Parce que, bien plus que les autres Etats, ceux-là cédaient de leur liberté d'action en s'abstenant de faire justice par leurs propres mains, on leur accordait des garanties suffisantes sur la justice à laquelle ils allaient se subordonner.

Cependant, le projet ayant été soumis à l'examen du Conseil, celui-ci a rayé la première partie, tout

*

en laissant subsister la seconde, c'est à dire: pas d'obligation d'aller devant la Cour, mais une influence prépondérante des grands Etats dans sa composition.

Dès lors, on se demande: pourquoi cette prépondérance, si on lui a enlevé le fondement que les auteurs du projet lui assignaient? A ne pas douter, les grands Etats ont préféré, à la prépondérance comme contre-partie de leur soumission à la Cour, l'inégalité pour l'inégalité.

Il est à craindre que, si cet inadmissible point de vue n'est pas rectifié, l'activité et, par conséquent, l'efficacité de la Cour ne soient profondément atteintes. En effet, je ne crois pas que l'initiative hardie de la Suisse et d'autres puissances, en acceptant, sous condition de réciprocité, la juridiction obligatoire, ait de grandes chances d'être suivie par un nombre considérable d'Etats, car de toute évidence, plus les nations faibles s'engagent réciproquement en ce sens, en dehors d'un égal engagement de la part des Etats puissants, plus criante devient l'injustice du contrôle prépondérant des derniers dans la composition du tribunal. Il est inutile d'y insister, tellement cette vérité saute aux yeux.

Ce qu'il y a de plus alarmant, c'est que, pour arriver à un pareil résultat, le Conseil a mis en avant un argument, non seulement mal fondé, mais qui aggrave la situation défavorable où se trouve, en ce qui concerne cette question, la grande majorité des membres de la Société. En effet, il a prétendu que la juridiction obligatoire était incompatible avec la fa-

culté qui, à son avis, appartient à tout Etat associé, de le saisir unilatéralement du différend, dans les mêmes cas où la Cour serait compétente. La concurrence des deux juridictions étant inadmissible, le recours au tribunal évincerait le Conseil; celui-ci n'a pas voulu l'admettre.

Je me suis déjà élevé à Genève contre ce point de vue, qui anuule l'économie des articles 12, 13 et 14 du Pacte, et qui mène directement à l'absorption, par le Conseil, de la tâche qui, d'après ce statut de la Société, revient d'une manière obligatoire à l'arbitrage ou à la justice. Me dira-t-on que le Conseil ne tranchera pas les différends de caractère juridique, se bornant à des recommandations après examen? Je répondrai qu'il fait pis que de les trancher: il les déflore, et rend impossible un subséquent arrêt judiciaire dans les conditions d'indépendance et de prestige dont les sentences doivent être entourées. En outre, la justice du Conseil, dépourvue de toute procédure formulaire statuée d'avance et obligatoire pour lui-même autant que pour les parties, est extrêmement dangereuse, quelles que soient les garanties d'impartialité et de loyauté offertes par les Etats qui le composent. Ce n'est pas là une affaire de volonté et de droiture; c'est une affaire de nécessité logique.

Si la Société des Nations se préoccupait d'esthétique, nous pourrions nous réjouir d'une telle interprétation du Pacte, car la justice patriarcale qu'on offre aux Etats, au lieu de la justice organisée, n'est pas sans avoir ses côtés pittoresques, qui évoquent des visions de simplicité rustique telles qu'un Virgi-

le aurait chanté en ses vers. Mais, hélas: elle est aux prises avec une oeuvre essentiellement politique, et une entreprise d'un tel caractère est incompatible avec la proposition, très regrettable, qu'on fait à des Etats pour qu'ils acceptent, en vue du règlement de leurs propres affaires, des méthodes dont aucun d'eux ne veut plus, pas même pour ses plus humbles villageois.

* * *

Il est à supposer que dans les milieux liés de quelque façon au travail du Conseil de la Société des Nations, on a cru discerner dans ses votes une orientation arrêtée.

En effet, ses vues, indirectement manifestées lors de la création de la Cour de Justice, ont été reprises, et même renforcées dans les travaux préparatoires des conventions des communications et du transit.

En lisant les projets auxquels ont abouti ces travaux, et le rapport où ils sont commentés et expliqués, j'ai pensé à la légende de *l'Apprenti Sorcier*: en voulant imiter les maîtres sorciers, les apprentis ont invoqué le génie de la domination, et l'ayant lâché à ses méfaits, s'en effrayèrent, sans toutefois pouvoir l'arrêter. A ce qu'il paraît, ils avaient oublié, comme le personnage de Goëthe, le mot de désenchantement...

Vous connaissez le programme tracé par l'article 23 du Pacte, en vue d'assurer «la garantie et le maintien de la liberté des communications et du tran-

sit, ainsi qu'un équitable traitement du commerce de tous les Membres». Il trouve un complément dans les articles 338 et 379 du Traité de Versailles. A défaut d'une procédure spéciale quelconque, indiquée par le Pacte pour y arriver, on pourrait supposer qu'il s'agit là d'une action à exercer dans le cadre de la Société et, par conséquent, d'accord avec l'article 2; c'est à dire que l'Assemblée et le Conseil, chacun dans les limites de ses attributions, prendrait les mesures nécessaires. Mais, il y a deux raisons valables pour écarter ce procédé: d'abord l'article 23 lui-même, spécifie que de telles mesures seront prises par les *Membres* de la Société, ce qui d'après une interprétation désormais admise définitivement autant par le Conseil que par l'Assemblée, indique une action en dehors de ces deux organismes. Ensuite, il faut remarquer que les articles 338 et 379 du Traité de Versailles font formellement allusion, le premier à une «*convention générale à établir par les puissances alliées et associées et approuvée par la Société des Nations*, relativement aux voies navigables dont ladite convention reconnaîtrait le caractère international»; et le second, plus large, à «*toute convention générale concernant le régime international du transit, des voies navigables, des ports et des voies ferrées, qui pourrait être conclue entre les puissances alliées et associées, avec l'approbation de la Société des Nations.*»

Le Pacte envisage des accords plus étendus que ceux dont s'occupent les deux articles du Traité de Versailles; les *membres de la Société et les puis-*

sances alliées et associées ne sont pas précisément les mêmes. Mais négligeons cette dissonance, probablement involontaire, et tenons pour avéré qu'il faut une convention générale et, ensuite, l'approbation de la Société des Nations.

D'ailleurs, la commission chargée de préparer les projets de convention pour la conférence de Barcelone a eu peut-être le dessein d'écarter toute objection d'un membre de la Société, qui aurait invoqué sa qualité de neutre pour ne pas s'assujettir à un contrôle qui n'est prévu que pour les anciens belligérants. Peut-être est-ce en vue d'écarter toute question de ce genre qu'elle a déduit la nécessité dudit contrôle, non des articles 338 et 379 du Traité de Versailles, mais des dispositions du Pacte (articles 19 et 20), selon lesquelles est instituée une espèce d'inspection permanente des traités, en vue de provoquer, soit le nouvel examen de ceux qui peuvent mettre la paix en danger, soit l'abrogation des obligations incompatibles avec le Pacte.

Voilà un terrain plus solide.

Mais une fois y installée, la commission a pris des libertés étonnantes avec le Pacte, avec l'égalité des Etats et avec l'équité élémentaire.

J'ai en horreur le ton emphatique; l'emphase est une figure de rhétorique qui, très souvent mène en ligne droite à l'improbité intellectuelle; mais, en toute conscience, je ne crois pas dépasser la simple vérité et je vous fais juges de ma conviction.

Une convention internationale est au premier chef une manifestation de la souveraineté nationale des

Etats contractants; et le Pacte s'est bien gardé d'amoinrir, en quoi que ce soit, ce caractère essentiel des engagements internationaux. Si, en vue de les conformer aux garanties de paix, il a songé à prévenir les manquements aux obligations contenues dans son statut, il n'a point dépassé les bornes de la plus stricte prudence et s'est contenté d'exiger, d'abord, la publicité des traités moyennant l'enregistrement prescrit par son article 18, et, en second lieu, en donnant par l'article 19 à l'Assemblée—remarquez bien: à l'Assemblée—le pouvoir d'inviter les Membres de la Société à procéder à un nouvel examen des traités devenus inapplicables, ainsi que des situations internationales, dont le maintien pourrait mettre en péril la paix du monde.

A l'appui de ces textes, on a proposé à la Conférence de Barcelone—et à celles qui devront continuer son oeuvre—de soumettre les conventions du transit et des communications à l'approbation du Conseil de la Société des Nations. Une fois saisi, le Conseil peut, à son gré, soumettre la convention aux gouvernements intéressés aux fins de ratification, ou ajourner toute action et inviter la conférence, soit à retirer la question de son ordre du jour, soit à la soumettre à de nouvelles délibérations.

Voilà, sans plus ni moins, un droit de *veto* absolu.

Pour en venir à cette aberration, on a violé l'article 19 du Pacte, qui confie à l'Assemblée une tâche qu'elle seule peut accomplir sans offenser l'indépendance des Etats étant donné que l'unanimité est la

règle de ses délibérations et que tous les membres y ont une voix égale.

D'autre part, on a dénaturé aussi la résolution du Conseil, en date du 19 Mai (réunion de Rome), ayant trait aux rapports des organisations techniques de la Société avec le Conseil et l'Assemblée, rapport qui a été approuvé par celle-ci à Genève. D'après cette résolution, les organismes techniques sont autonomes en ce qui concerne la préparation de leur ordre du jour, dont la discussion et les délibérations se poursuivront après communication des textes au Conseil. Mais, d'autre part, l'intervention desdits organismes vis-à-vis des membres est sujette au contrôle du Conseil, en sorte qu'avant toute action à engager par rapport à un membre, le Conseil devra en être immédiatement informé, afin de pouvoir exercer, s'il y a lieu, son droit de contrôle.

S'inspirant de cette résolution, mais tout en la travestissant, la commission a baissé les conférences internationales au rang des «organismes techniques»; et par ce tour de prestidigitation percé à jour, elle est parvenue à proposer que les Etats reconnaissent au Conseil le droit d'ajourner ou de remettre en discussion les conventions conclues.

C'est dans le même esprit qu'on a cherché à organiser le «comité permanent des communications et du transit». Aux grandes puissances, un représentant permanent, rééligible, aux autres Etats, huit représentants à court mandat, désignés par eux de manière à ce qu'ils puissent y passer tous à tour de rôle.

Voilà reproduite l'exception ouverte par le Pacte

dans l'organisation du Conseil au profit des grandes puissances.

Pourquoi?

Si l'idée se fait jour qu'il y a là un principe nouveau du droit des gens, dont l'application et les corollaires soient de rigueur, on va tout de suite à la dislocation de la Société des Nations; car les prétentions de la force sont vieilles comme le monde, mais il serait tout de même exagéré d'aspirer à les voir sanctionnées et agréées par ceux-là mêmes qui doivent les subir.

Je cherche une raison d'équité ou de convenance pratique pour appuyer autrement une telle proposition, et je n'en trouve pas. Au contraire, on en voit qui se pressent pour la condamner.

Les franchises pour le transit et pour les communications intéressent directement ceux qui les exercent et ceux qui les subissent, et elles affectent indirectement l'économie générale, mais à des degrés différents. Il y a un profit général à ce que les richesses circulent avec le moins d'entraves possibles; il y a là un profit plus grand, plus immédiat et plus direct pour ceux qui exercent le trafic; il y a aussi l'intérêt immédiat et très direct de ceux qui le facilitent, en lui livrant le libre accès de leurs moyens de transport et en s'engageant à restreindre leur souveraineté par l'abstention d'impositions ou de tributs.

Des trois intérêts en présence, le troisième est le plus respectable, car il représente un sacrifice consenti aux autres. Ce que commande l'équité c'est

donc, si une prépondérance quelconque doit s'exercer dans le comité permanent, qu'elle revienne aux Etats qui donnent le plus et reçoivent le moins. Et comme en matière de communications par chemin de fer la commission n'a abouti qu'à un rudiment d'une portée très limitée, et que ce rudiment même a été refusé par la Conférence, laquelle a réduit à un simple voeu le projet de convention relative à ce côté du problème, il ne reste, comme résultat pondérable que les conventions du transit en général et des communications par voie d'eau. Les grandes puissances sont généralement celles qui sont les plus commerçantes; mais il serait erroné de leur attribuer plus d'intérêt dans le transit qu'aux autres Etats, étant donné qu'il n'y a dans le transit qu'un moment ou une étape du commerce, qui se réduit en somme à une vente et à un achat, opérations qui intéressent au même degré le vendeur et l'acheteur.

Ainsi, c'est dans la circulation sur les voies d'eau intérieures que les intérêts peuvent se mesurer à des échelles différentes et selon des indices objectifs. Or si nous regardons une carte géographique (tout en réservant la question de savoir si la Grande Bretagne s'est engagée aussi pour ses colonies et protectorats), nous arrivons à cette conclusion, que précisément certains Etats siégeant en permanence dans le comité reçoivent tout sans rien donner. Nulle part, ni en Europe, ni en Asie, ils n'ouvrent un fleuve, placé sous leur souveraineté, à la navigation, selon le régime envisagé dans le projet de convention. Et tandis que, par la définition des fleuves internatio-

naux, on consolidait une orientation, ancienne il est vrai dans la doctrine, mais encore controversée dans la pratique, et dont la répercussion matérielle et juridique ne se fera sentir que chez les Etats qui ne passeront dans le comité qu'à tour de rôle, on préparait en même temps, quoique sans arrière pensée, la voie par laquelle l'Italie s'affranchirait tout de suite et en bonne logique de la servitude de vavigation qui gravait le Pô, d'accord avec plusieurs actes internationaux, notamment les Traités de Vienne de 1815 et celui de Zurich de 1859.

* * *

La chose est d'autant plus grave qu'on a proposé des pouvoirs très étendus pour le Comité permanent.

La grande innovation du projet ne consistait pas dans l'établissement de la liberté de navigation, qui pratiquement résultait déjà des différentes conventions ou actes en vigueur. A ce point de vue, le projet reste même en deçà, par exemple, du régime prescrite par l'acte général de la Conférence de Berlin pour le *Congo* et pour le *Niger*, ouverts à la navigation commerciale, *même en temps de guerre*, ainsi que de la largesse du décret brésilien du 6 Décembre 1866 en ce qui concerne le *San Francisco* et le *Tocautins*, ouverts à la navigation, malgré leur caractère de cours d'eau entièrement soumis à la souveraineté du Brésil.

Il n'y a pas, non plus, d'innovation touchant les franchises fiscales, qui en pratique existent dans les

limites prévues dans le projet, c'est à dire excepté les taxes ayant un caractère de rétribution et proportionnées au service rendu aux instruments de transport.

Les vraies innovations consisteraient en ceci: que cette équivalence entre les taxes et les services se trouverait sous le contrôle du Comité, qui pourrait faire prescrire provisoirement «toutes mesures provisionnelles» destinées à suspendre l'exécution de l'acte qui aurait donné lieu à un différend sur ce point; et que tout Etat intéressé à la navigation pourrait réclamer des Etats riverains l'exécution des travaux nécessaires, soit pour écarter les obstacles à la navigation, soit pour améliorer la voie d'eau, et si satisfaction ne lui était pas donnée, il pourrait entreprendre de son propre chef les travaux, quitte, dans le premier cas, à en couvrir les frais, et dans le second cas, sous réserve d'une répartition des dépenses entre les Etats intéressés.

Ce sont là deux propositions d'une grande hardiesse.

La première soumettrait à l'inspection du Comité et à son *veto* temporaire, des actes de législation interne des Etats, dont la validité, cependant, dépendrait de l'appréciation d'une question de fait extrêmement délicate, telle que l'équivalence entre les taxes et les travaux d'aménagement et d'entretien des voies d'eau.

La seconde, commence par supposer la souveraineté des riverains, en les chargeant de l'entretien obligatoire et onéreux du cours d'eau, et finit par

l'anéantir en permettant à quiconque d'entreprendre des travaux d'amélioration.

J'ignore le détail des résolutions adoptées à Barcelone et je ne suis pas à même de connaître, à l'heure qu'il est, la mesure où les projets ont été plus ou moins amendés. Quoi qu'il en soit, leur comme symptômes d'un état d'esprit reste entière, et à ce titre on peut légitimement en faire état.

* * *

Je ne me préoccupe pas de l'aspect économique de la convention. Sur ce point de vue il y aurait beaucoup à dire, et je ne manquerais pas de signaler les efforts de l'illustre délégué du Brésil, M. Demetrio Ribeiro, pour atténuer le manque de réciprocité observé dans le plan proposé aux Etats. Mon but est plus limité; il consiste à mettre en lumière l'absence de tout fondement d'équité dans la situation avantageuse qu'on a voulu faire à certaines puissances; d'où je conclus—et c'est là un résultat inadmissible et dangereux—qu'on a probablement cédé (peut-être, je l'accorde, sans propos délibéré) au sentiment d'une suprématie de droit qui ne peut recevoir l'assentiment général.

Je vous parle avec un esprit d'autant plus libre que ma confiance reste entière dans la continuité et le développement de la collaboration des peuples au maintien de la paix, sous un régime d'indépendance et d'égalité juridique des Etats.

Les masses en Angleterre sont de plus en plus

gagnées au pacifisme, dont un tel régime est la donnée la plus élémentaire. Leur influence grandissante ne peut pas manquer de faire tomber les résistances à ce que cette grande maîtresse des démocraties accomplisse enfin l'oeuvre qui sera le couronnement de son histoire magnifique, en mettant sa puissance et son génie civilisateur au service du droit des nations.

L'Italie, pays contraint à s'adonner à la grande industrie et qui manque cependant de charbon et de minerais, a mis en avant la thèse audacieuse de ce qu'on pourrait appeler «la socialisation internationale des matières premières». Comment pourra-t-elle, sans nuire à ses aspirations les plus vitales, ne pas se ranger sous le drapeau d'une société internationale basée sur la liberté?

Le France est, et elle sera toujours, le grand foyer éblouissant. Là, comme chez certaines de ses associées du Conseil de la Société des Nations, une politique réactionnaire peut momentanément prévaloir; mais l'élan de son idéalisme créateur, les caractères de sa culture humanitaire et l'esprit libéral de l'incomparable élite de ses Universités auront, comme dans toutes les grandes crises de l'histoire, le dernier mot—, et ce mot sera de délivrance et de justice pour les peuples.

Cependant, il faudra que les autres fassent aussi leur devoir, et ce devoir est clair: rester profondément attachés à la Société des Nations, qui peut devenir le chemin du salut, et y résister inlassablement à toute atteinte au principe d'égalité.

Je m'adresse tout particulièrement aux républiques hispano-américaines, qui ont toujours témoigné d'un si vif souci de leur indépendance et dont les idéals sont si ardemment partagés par le Brésil. Nous avons été unanimes à La Haye, en 1907, lorsque l'éloquence dominatrice de mon grand compatriote Ruy Barbosa a formulé définitivement les conditions de notre participation dans les organismes internationaux (1).

(1) En exprimant avec autant de force que d'éloquence le sentiment national à cet égard, Mr. Ruy Barbosa a fait une distinction capitale entre les questions d'un intérêt universel égal pour toutes les souverainetés—telle que la composition et l'activité d'une Cour Permanente d'Arbitrage et les questions intéressant à des degrés différents les Etats—telle que la composition et l'activité d'une Cour de prises. Voici ses paroles:

«La première Conférence de la Paix a déclaré que, dans l'organisation de l'arbitrage obligatoire, toutes les nations sont égales, quelle que soit leur force ou leur grandeur. La deuxième Conférence viendrait, au contraire, fixer l'étalon des différences de peuple à peuple justement au sein du Tribunal qui aurait à rétablir l'équilibre de la justice entre les faibles et les forts. Chaque Etat n'aurait plus une place au sein de cette judicature. Non. Les sièges y seraient distribués entre les nations selon leur influence et leur pouvoir... Nous n'acceptons pas des rangs, nous ne disputons pas des places. Le Brésil comme Etat souverain, et sous cet aspect, égal à tous les autres Etats souverains qu'elle qu'en soit l'importance, n'aspire qu'à une place dans la

Sans jalouser les grands du jour—car de leur puissance se dégage une leçon de travail dans la discipline et de dévouement national accomplis par de nombreuses générations, sans méconnaître le rôle civilisateur assigné par l'histoire aux Etats, dont la capacité politique a triomphé des pires vicissitudes; en apportant à la collaboration des peuples le senti-

Cour d'arbitrage, égale à celle du plus grand ou du plus humble Etat du monde... Dans nôtre droit nous défendons celui des autres; dans le droit des autres nous revendiquons le nôtre. Si ce projet donnait au Brésil une place à lui seul dans la Cour future et partageait les republicues espagnoles de l'Amérique Meridionale en deux ou trois groupes, ce seraient elles seules qui auraient à se plaindre de cette mutilation de leur souveraineté. Mais nous tiendrions à accomplir notre devoir de confraternité americaine et de solidarité internationale, en les appuyant dans la défense de leur droits d'Etats souverains.» (Discurs du 27 Août 1907).

«La constitution de la Cour internationale de prises, au contraire, n'affecte que les Etats qui ont des intérêts sur la mer, c'est à dire, presque exclusivement ceux qui possèdent une marine marchande. C'est, donc, en proportion de la valeur de cette marine que l'on aurait à mesurer leurs droit dans la question. Voici pourquoi il nous semble juste d'établir un accord entre les pays qui se partagent la navigation commerciale du monde pour tenir compte de cet état de choses qui ne concerne qu'eux-mêmes, en distribuant les rôles à chacun des intéressés dans cette judicature commune selon l'importance respective de leur marine marchande.» (Discours du 17 Août 1907).

ment de solidarité, et l'esprit d'internationalisme qui est la marque de notre mentalité; ne nous départant jamais de la modestie, qui sied aux jeunes et nous permettra de prêter une oreille attentive aux conseils de la sagesse et de l'expérience de nos aînés—soyons, tout de même, vigilants dans la défense de nos droits essentiels et n'oublions jamais cet avertissement de l'illustre Ernest Nys:

«Le principe de l'égalité a vu s'élever contre lui les prétentions des grandes puissances. Devant le droit international, ces prétentions ne sont point fondées, mais à plus d'une reprise, dans le domaine des faits, elles ont prévalu, et il y a à cela un grand péril, car le droit international est en partie un droit coutumier, le fait accompli y est d'une portée considérable et, les dissertations d'habiles écrivains aidant, une doctrine erronée pourrait se former et s'imposer. Il faut la combattre; les grandes puissances ne sont ni le Tribunal, ni le pouvoir exécutif d'une organisation internationale; leur «concert», leur «accord», est un produit de la politique».

Aide-toi, le Ciel t'aidera.

