

La politique suisse d'arbitrage

Autor(en): **Harpe, Jean de la**

Objektyp: **Article**

Zeitschrift: **Neue Schweizer Rundschau**

Band (Jahr): - **(1926)**

Heft 7

PDF erstellt am: **05.07.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-760013>

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Inhalten der Zeitschriften. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern.

Die auf der Plattform e-periodica veröffentlichten Dokumente stehen für nicht-kommerzielle Zwecke in Lehre und Forschung sowie für die private Nutzung frei zur Verfügung. Einzelne Dateien oder Ausdrucke aus diesem Angebot können zusammen mit diesen Nutzungsbedingungen und den korrekten Herkunftsbezeichnungen weitergegeben werden.

Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Die systematische Speicherung von Teilen des elektronischen Angebots auf anderen Servern bedarf ebenfalls des schriftlichen Einverständnisses der Rechteinhaber.

Haftungsausschluss

Alle Angaben erfolgen ohne Gewähr für Vollständigkeit oder Richtigkeit. Es wird keine Haftung übernommen für Schäden durch die Verwendung von Informationen aus diesem Online-Angebot oder durch das Fehlen von Informationen. Dies gilt auch für Inhalte Dritter, die über dieses Angebot zugänglich sind.

La politique suisse d'arbitrage

Par Jean de la Harpe

I. *Le conflit.* Chaque nation court le risque de conflits avec d'autres nations : c'est un danger, non accidentel mais permanent qui tient à la nature même des collectivités humaines, comme à celle de chacun de ses membres en particulier. En effet chaque nation représente un organisme, un individu, non point au sens anatomique du mot, mais un individu qui n'en est pas moins réel pour cela. Or le conflit ne se présente pas sous l'aspect unique de la « guerre » ; en réalité la guerre est le terme d'un long processus, que précède en général une « crise » ; celle-ci peut dégénérer en guerre, mais ce n'est pas nécessairement le cas. En 1914 la guerre a jailli de la volonté manifestée par l'Autriche d'intimider la Serbie, après une crise de douze jours ; la volonté manifestée par l'Italie en 1923 d'amener cette même Serbie à rémission (coup de Corfou en connexion probable avec le règlement de Fiume) a déclenché une crise de 12 jours qui s'est terminée par un arrangement diplomatique.

Or en présence de ce fait on peut choisir entre deux attitudes mentales : ou bien on croit la guerre inévitable, on est fataliste ; ou bien au contraire, on admet que si l'homme est animal par un bout, il est raisonnable par l'autre et peut découvrir des moyens de résoudre pacifiquement les crises même les plus aiguës. Suivant le premier point de vue, la guerre est considérée comme un phénomène *naturel et normal*, tandis que suivant le second, elle apparaît comme un phénomène *naturel mais anormal*.

Ou bien, sans rien négliger des précautions militaires indispensables, estimant que la guerre est un moindre mal en cas d'*agression nettement définie*, on se préoccupe d'apporter au conflit des solutions pacifiques : tel nous semble le point de vue normal de tout patriote accessible aux arguments du bon-sens. Ou bien, estimant fatal le dénouement belliqueux de la crise, déniait toute efficacité à l'intelligence et à la volonté humaine, on hausse les épaules devant les conséquences imprévisibles de la guerre moderne et l'on fait aveuglément confiance aux vertus militaires du pays : tel est aujourd'hui le point du vue nationaliste.

Or aujourd'hui, plus que jamais, la guerre apparaît comme une monstruosité, lorsqu'on habite un continent que la tuerie de 1914 a conduit à deux doigts de sa perte ; la guerre est un luxe que l'Europe ne peut plus se permettre, ses forces étant parcimonieusement comptées ; outre ces raisons générales, il en est de spéciales à la Suisse.

Tout d'abord la Suisse n'a pas le choix entre la politique de prestige et celle du bon-sens; elle n'a pu vivre jusqu'à ce jour qu'en échappant aux convulsions des nationalismes européens, en se réfugiant derrière sa « neutralité perpétuelle ». Elle ne peut envisager qu'un seul « *Casus belli* » possible, celui de la sauvegarde des frontières nationales. Aussi importe-t-il autant à sa sécurité extérieure qu'à la paix de ses groupes ethniques qu'elle puisse recourir à des procédures qui créent une indiscutable présomption d'agression. Or il n'y a qu'un seul moyen de déterminer l'agresseur pratiquement, c'est l'arbitrage, le mot étant pris dans son sens le plus vaste.

Il est enfin un troisième groupe de motifs qui militent en faveur de l'arbitrage. « Locarno » est un signe des temps que nous vivons : la France et l'Allemagne en particulier n'ont plus qu'une chance à tenter, celle de la collaboration, non pour des motifs sentimentaux seulement mais pour d'impérieuses raisons d'intérêt; ne pouvant se subjuguier mutuellement, elles ne peuvent que s'entendre : c'est le seul remède à leurs maux séculaires. Si l'Europe occidentale, anémiée par tout le sang qu'elle a perdu, fatiguée de ses rixes stériles, reléguée au rang de débâtrice par l'Amérique, se ressaisit et concentre ses membres rivaux en un corps solide, notre neutralité pourrait se transformer en « prison »; nous devons aussi tôt ou tard nous résigner à rétablir des relations économiques normales avec les puissances pardessus et malgré nos frontières. Or ce réseau de traités d'arbitrage que le département politique tend autour du pays, constitue non seulement un « bouclier symbolique », mais l'embryon d'une organisation politique internationale, mère de sécurité et par conséquent de prospérité; notre politique d'arbitrage est par conséquent à la fois la conséquence de notre neutralité dans le cadre de la S. d. N. et un préservatif contre une neutralité trop rigide qui nous conduirait à l'isolement et nous menacerait de dépérissement.

II. *Les bases nationales et internationales de notre politique d'arbitrage.* Pour régler pacifiquement les conflits, il existe divers moyens; deux politiques : les conversations diplomatiques et la médiation, et trois juridiques : la conciliation, l'arbitrage et le règlement judiciaire. Le premier garde sa valeur, mais n'a qu'une portée restreinte; la Suisse ne peut se résigner que difficilement à la médiation (intervention d'un état tiers dans un conflit) qui pourrait entamer sa neutralité. Restent les trois autres procédés. La *conciliation* qui implique l'examen objectif du différend par des tiers en vue de rechercher un terrain d'entente; elle a l'avantage de laisser aux intéressés une entière liberté de décision, mais elle opère

un débrouillement de l'affaire qui permet à tel gouvernement de céder sans humiliation, ni pression; l'*arbitrage* (au sens précis du mot) confère à un tribunal nommé pour la durée du litige le droit d'imposer aux parties une solution obligatoire que les intéressés prennent l'engagement d'exécuter de bonne foi; le *règlement judiciaire* ne diffère de l'arbitrage que par la nature du tribunal: celui-ci représente une institution permanente et non temporaire. L'arbitrage est actuellement réglé par la Convention de la Haye du 18 octobre 1907 et le seul tribunal permanent et international qui existe, est «*La Cour permanente de Justice internationale de la Haye.*» Tels sont les instruments nettement juridiques, et non politiques, auxquels le Conseil fédéral¹⁾ a eu recours dans les traités qu'il a conclus avec 15 Etats étrangers. (Annexe I.) Le fait même de conclure des traités d'arbitrage obligatoire, fût-ce avec des réserves *partielles*, engage la Suisse dans la voie de la justice obligatoire et non seulement facultative, puisque l'accord précède la naissance du conflit au lieu de le suivre: le pays s'engage de la sorte non seulement pour un cas concret et connu mais fait crédit à toutes les contingences de l'avenir.

Dans son Message, demeuré fameux, « à l'assemblée fédérale du 4 août 1919, relatif à l'accession de la Suisse dans la S. d. N. », le C. F. insiste sur l'insuffisance des moyens prévus par le Pacte de la S. d. N. pour empêcher la guerre. Nous renvoyons le lecteur notamment aux commentaires des articles XII et XIII (p. 134 et 135): on y déplore le défaut d'arbitrage obligatoire que manifeste le Pacte et l'absence de commissions de conciliation préalablement à tout examen du différend par le tribunal arbitral ou par le conseil de la S. d. N. Ces quelques critiques définissent dans ses grandes lignes notre politique d'arbitrage, comme nous le montrerons plus loin.

Lors de la constitution de la « Cour permanente de Justice internationale » par la première assemblée de la S. d. N. en 1920, le C. F. signa non seulement le protocole qui l'instaurait, mais le « *Protocole facultatif de Jurisdiction obligatoire* (Annexe II), la Suisse fut même le premier des 14 Etats signataires à le ratifier. Or cet engagement est gros de conséquences, car, comme le remarque le C. F. à propos du traité passé avec le Danemark (Annexe I. 3) « il est de fait que les quatre catégories de litiges d'ordre juridique spécifiés à l'article 36, du Statut de la Cour embrassent *la presque totalité des différends* que l'on a coutume de voir s'élever entre Etats » (Annexe II). Fort de cette adhésion, le

¹⁾ Nous désignerons le Conseil Fédéral dans la suite par les lettres C. F.

gouvernement fédéral a pu sans aucun scrupule affirmer sa foi politique et proclamer certaines vérités; à chaque assemblée de la S. d. N., M. Motta a soutenu avec énergie la cause de l'arbitrage obligatoire, le défendant parfois dans des circonstances singulièrement délicates¹).

Ce n'est pas un hasard si la plupart des traités en question conclus par le C. F. datent de 1924; en effet, celui avec le « Reich allemand » excepté, tous ont été signés depuis le 1^{er} juin 1924; il semble bien en effet que c'est en 1924 que s'est déclenché en fait le mouvement qui grandit tous les jours, en faveur de l'arbitrage obligatoire; la Suisse avait tenté les premières démarches en 1921, mais, pendant près de trois ans, on n'y a guère prêté d'attention dans les chancelleries étrangères; il a fallu les circonstances connues de 1924 (Plan Dawes, Assemblée du Protocole), pour déclencher le mouvement lui-même. L'influence de la S. d. N. a donc été considérable; de l'aveu même du C. F., il est un cas où elle a été décisive; le 12 février 1924, le gouvernement belge acceptait le principe d'un traité d'arbitrage avec la Suisse, mais maintenait la réserve classique, dite « de l'honneur et des intérêts vitaux »; survinrent la 5^{me} Assemblée et le Protocole pour le règlement pacifique des différends internationaux »; le gouvernement belge fit parvenir au gouvernement suisse un contre-projet d'où était exclue la dite réserve.

Sur les *traités de conciliation* on pourrait faire des remarques analogues; en 1920 les gouvernements scandinaves avaient présenté un amendement aux articles XII et XIII du Pacte, proposant la création de commissions de conciliation préalablement à toute procédure judiciaire ou arbitrale; l'amendement fut repoussé, mais on en admit le contenu, puisque l'Assemblée de 1922 recommanda aux « Etats de conclure entre eux des conventions de conciliation, adopta un règlement qui n'est autre chose qu'un modèle de traité pouvant servir à l'élaboration de conventions de ce genre ». (Message p. 41 Annexe I. 2 et 3.)

Telles sont les bases internationales de notre politique d'arbitrage: les dispositions principales du Pacte, l'attitude prise par le C. F. soit dans le Message du 4 août 1919, soit lors des Assemblées à Genève et finalement notre reconnaissance de la Clause facultative de juridiction obligatoire.

Notre politique d'arbitrage s'appuie non seulement sur des actes internationaux, mais sur une décision de principe prise par l'assemblée

¹) Nous renvoyons le lecteur au beau livre de Mr. W. Rappard sur la Politique de la Suisse dans la S. d. N. Editions forum Genève, 1925, p. 116—120.

fédérale; en effet le C. F. dans son « *Rapport concernant les traités internationaux d'arbitrage* » du 11 décembre 1919, demandait aux mandataires du peuple une approbation de principe; il s'agissait non d'approuver une convention particulière, mais d'apporter des modifications importantes à la politique extérieure de la Suisse; en effet cela comportait un changement de front radical dont le mérite revient essentiellement à Mr. Max Huber, actuellement président de la Cour permanente de la Haye.

Ce qui caractérise la politique d'arbitrage, non seulement de la Suisse mais de tous les États, avant la date fatidique de 1914, c'est une réserve connue sous le nom de « l'honneur et des intérêts vitaux »; or c'est ouvrir tout grand la porte à l'arbitraire, car des traités conformes à ce principe « ne créent pas l'obligation véritable d'accepter l'arbitrage. Ils se bornent, en réalité, à poser un principe dont l'observation est, dans chaque cas, laissée à la conscience de l'État contre lequel la convention est invoquée » (p. 4). Cette réserve était foncièrement hypocrite puisqu'en vertu du traité ou s'engageait à l'arbitrage facultatif, par crainte d'entamer si peu et raisonnablement que ce fût, le principe sacro-saint de la souveraineté; ainsi l'État souverain retire d'une main ce qu'il accorde de l'autre, fait qui empêchait l'arbitrage de jouer dans les cas graves où il aurait pu exercer un effet salutaire. Le C. F. renonce à ce point de vue périmé, et admet qu'entre certaines limites bien définies, l'État doit accepter une limite à sa souveraineté; grâce à cela l'arbitrage quittera la sphère des concepts juridiques pour entrer dans celle des réalités sociales et politiques. Le C. F. reconnaît, en outre, que « la force d'un petit État, c'est avant tout son droit. Et le droit, l'arbitrage sera, quels que soient les inconvénients qu'il peut avoir, de nature à lui assurer une protection plus efficace que tout autre politique » (p. 6).

Les modifications à l'ancienne manière de voir portent sur deux points essentiels 1° une obligation précise et nette de recourir à l'arbitrage, 2° une instance de transition entre les négociations diplomatiques et l'arbitrage lui-même.

Il convient tout d'abord de laisser la voie ouverte à une entente à l'amiable sous le contrôle de gens impartiaux; il s'agit donc des *commissions de conciliation* et le C.F. pose en principe que la *conciliation devrait être employée avant tout autre procédure pour le règlement des conflits internationaux, dès constatation de l'échec des négociations diplomatiques.*

Relativement aux procédures arbitrales et judiciaires, la Suisse admet le principe de conventions d'arbitrage sans réserves d'aucune sorte,

inconditionnelles et absolues; elle va donc jusqu'aux limites extrêmes des procédures juridiques et pacifiques. Si tel partenaire veut maintenir des réserves, il conviendrait que, les réserves une fois définies, ce fût au tribunal et non aux parties à juger du cas d'exception; si on s'y refuse, il conviendrait au moins de dresser une liste aussi complète que possible des cas qui ne sauraient être invoqués à titre d'exception. Ensuite les procédures arbitrales, en cas de conflit entre la justice interne et internationale, ne pourront être ouvertes «qu'après jugement rendu par toutes les instances internes et seulement pour cause de déni de justice ou de violation du droit international» (p. 14). Enfin les traités seront *renouvelables* et non *dénonçables*, afin d'éviter les manœuvres de la dernière heure.

Tels sont en gros les fondements de notre politique d'arbitrage: engagements internationaux et consentement national émanant des chambres fédérales.

III. Classification des traités d'arbitrage. On nous permettra de classer et d'étudier 13 sur 15 des traités indiqués à l'Annexe I, sans distinguer entre ceux qui sont signés, ou ratifiés, ou entrés en vigueur, pour la commodité du sujet.

Nous rangerons dans un *type A* les simples *traités de conciliation*; la Suisse étant signataire de la clause facultative de juridiction obligatoire, a passé avec d'autres signataires de la même clause, à savoir la *Suède*, le *Danemark*, l'*Autriche* et la *Norvège*, des traités de simple conciliation. Seul le traité passé avec la Norvège, fait de la conciliation une procédure régulièrement préalable à toute procédure judiciaire; les trois autres ne soumettent à la conciliation que ce qui échappe aux dispositions de l'art. 36 (Annexe II); donc tout litige juridique est réglé par la Cour permanente et tout litige politique est laissé à la conciliation; par conséquent suivant ce système la possibilité demeure – très théorique dans ces cas particuliers – d'un litige insoluble; cependant la porte reste ouverte à une procédure de conciliation préalable, si les parties sont unanimes à la réclamer.

Les traités du type A ressemblent beaucoup à celui passé avec l'Allemagne, à une différence près toutefois, c'est que pour les premiers la procédure se déroule sur deux plans différents, celui des traités particuliers (conciliation d'une part), celui de la Cour permanente (Clause facultative d'arbitrage obligatoire) d'autre part. Nous ferons rentrer dans un *type B* le traité conclu avec l'*Allemagne*; il présente le même schéma que ceux du premier type: les différends juridiques sont soumis à l'arbitrage (Art. 36. Annexe II), les différends politiques à la conciliation;

de plus certains différends juridiques peuvent être soumis à la conciliation s'ils ont une portée politique, ce dont nous reparlerons plus loin.

Dans un *type C* nous ferons rentrer les traités *plaçant bout à bout les procédures de conciliation et celles d'arbitrage ou de règlement judiciaire*, c'est-à-dire conformes à notre politique d'arbitrage. La conciliation n'y est pas considérée comme une procédure parallèle à l'arbitrage : celle la précède toujours celle-ci. C'est le cas des traités passés avec la *Pologne, la Hongrie et la Belgique*. Chacun d'entre eux implique une réserve qui limite l'obligation de règlement arbitral ou judiciaire ; le traité avec la Pologne exclut « les questions que le droit international laisse à la compétence exclusive des Etats » (Pacte de la S. d. N. XV, al. 8) ; ceux avec la Hongrie et la Belgique stipulent que l'arbitrage est facultatif pour les différends politiques ; mais c'est toujours le *tribunal qui décide de l'exception*, disposition capitale.

Dans un *type D* nous faisons rentrer les traités prévoyant *une procédure arbitrale ou judiciaire à l'exclusion de la conciliation* ; c'est le cas du traité d'arbitrage passé avec *l'Argentine* et du traité de règlement judiciaire conclu avec le *Brésil* ; tous les différends sont soumis au règlement arbitral ou judiciaire sauf ceux qui engageraient les principes constitutionnels des parties contractantes ; c'est la réserve dite des « principes constitutionnels » à laquelle nous sommes d'autant plus hostiles que les parties restent juges du cas d'exception ; c'est, paraît-il, un des caractères essentiels du droit sud-américain.

Viennent enfin dans un *type E* les traités les plus parfaits que nous ayons eu le privilège de conclure avec deux grands Etats voisins : *l'Italie et la France* ; insistons sur le fait que les deux meilleurs instruments pacifiques dont nous disposions sont conclus par un petit Etat avec de grands Etats.

En 1915 l'« Italie libérale » nous suggérait un traité inconditionnel, mais les démarches faites par la Suisse à Rome en 1921 restèrent d'abord sans effet ; on se rappelle certains propos irrédentistes, certains incidents de frontière où le chauvinisme et l'alcool mêlèrent leurs flots souillés. Le C. F. tenta alors de nouvelles démarches à Rome, finalement l'« Italie fasciste » accepta ; pour nous c'était un règlement définitif en droit, de l'affaire tessinoise ; pour l'Italie c'était une bonne mesure de défense stratégique de ses frontières et une arme contre certains excès des chemises noires ; ce traité est autant à l'honneur de Mr. Motta que de Mr. Mussolini.

Quant au traité également inconditionnel passé avec la France, il est étroitement lié à l'affaire des « zones franches » ; on se rappelle les

avatars de l'affaire: le premier arrangement, son rejet par le peuple suisse, le coup de force de Poincaré et finalement le renvoi à l'arbitrage suivant un compromis connu que nous devons à l'ingéniosité de MM. Fromageot et Logoz; c'est à ces deux mêmes juristes que nous devons le traité d'arbitrage conclu avec la France le 6 avril 1925; la liaison entre les deux traités, celui concernant les zones franches et le présent traité, est trop connue pour que nous insistions d'avantage. Les intéressés ont pu mesurer dans un cas précis l'inconvénient des méthodes d'autorité et il est fort improbable que Poincaré eût osé déplacer la frontière douanière française, sans autre forme de procès, si un pareil traité d'arbitrage eût été alors en vigueur.

Aussi ces deux traités revêtent-ils une importance particulière à nos yeux car la procédure de conciliation est préalable à toute action judiciaire d'une part et l'ensemble des procédures de conciliation, d'arbitrage et de règlement judiciaire sont inconditionnelles d'autre part. Ces traités diffèrent entre eux sur les points suivants :

- 1° Celui avec l'Italie soumet tous les différends inconciliables à la Cour permanente de Justice internationale; si le litige échappe aux solutions du droit écrit, « les Parties conviennent qu'il sera tranché « ex aequo et bono », détail important. (Message. Ann. I. 6. Art. 15 § 2.)
- 2° Celui avec la France prévoit deux possibilités pour un litige inconciliable: la Cour permanente, s'il s'agit d'un litige juridique; l'arbitrage, s'il s'agit d'une affaire politique.

Je ne fais enfin que mentionner le traité avec le *Japon* conçu suivant le vieux système et contenant la réserve de l'honneur et des intérêts vitaux; il ressemble au milieu des autres traités, à un bloc erratique datant de l'époque glaciaire.

Mais ce traité nous renseigne sur certains aspects de la politique fédérale, d'une politique qui sur ce point paraît à longue portée; ce traité, lit-on, « doit être considéré comme un jalon placé sur la voie du règlement judiciaire des conflits internationaux et non point comme la réalisation même du programme que nous nous sommes tracés dans ce domaine ». (Message Annexe I. 9 p. 3.) Il est réconfortant d'entendre parler d'un programme en matière de politique extérieure, de voir des politiques responsables s'atteler à sa réalisation à une heure où semblent triompher dans certaines chancelleries ou un opportunisme aveugle, pour ne rien dire de plus désobligeant, ou le goût de l'ornière.

IV. Portée et mécanisme des traités. Demandons-nous maintenant quelle est la portée de ces traités; quel est leur degré d'efficacité probable? Quels

différends excluent-ils? Quelle part est faite à la subjectivité des parties? Nous partons du postulat suivant pour les juger: plus un traité international est clair, précis, moins il comporte de liberté d'interprétation, plus il a de chance pour être un instrument d'action efficace.

Tout au bas de l'échelle, nous plaçons le traité conclu avec le Japon qui ne peut avoir qu'une signification historique. Ensuite viennent les traités du type D qui contiennent la réserve dite *des principes constitutionnels* Le C. F. y est opposé (Message Annexe I. 5 p. 4), mais ne veut pas renoncer à un traité pour cet unique motif; de plus l'appréciation du cas d'exception a été laissée à l'appréciation « exclusive des parties » (Idem p. 6). C'est la porte ouverte à l'arbitraire des tractations politiques, seulement cette porte n'atteint pas les dimensions de celle de « l'honneur et des intérêts vitaux »; la réserve est plus technique et moins sujette à surprise, elle se prête moins aux éclats d'une opinion publique grisée par les mots « d'honneur et d'intérêts vitaux ». Enfin nous sommes séparés de ces pays par un demi-continent et par l'océan atlantique; cela est important, car on se dispute plus volontiers entre voisins qu'entre habitants de Sirius et de Neptune!

Ensuite viennent les traités de types A. B. C.; tous impliquent la *réserve politique* (Annexe II); parmi tous ces traités, celui avec la Belgique est moins explicite mais dans le Message (Annexe I, 11. p. 4) en question nous lisons: « désignés en des termes différents, les litiges pour lesquels la Suisse et la Belgique reconnaissent la juridiction obligatoire de la cour de justice sont donc ceux prévus à l'art. 36 ». (Annexe II.) Cette liste comporte presque tous les différends qui peuvent éclater entre deux ou plusieurs États; ensuite c'est ou la Cour permanente ou le Tribunal arbitral qui décide de l'exception invoquée par les parties. Par conséquent les garanties sont précises et solides et l'on peut d'ores et déjà affirmer que les différends susceptibles de règlement judiciaire ou arbitral, constitueront l'énorme majorité des cas possibles; pour les autres, la conciliation reste un excellent moyen de règlement. Dès lors les cas vraiment insolubles représentent une infime minorité. Mais le traité avec l'Allemagne comporte une double réserve: 1. la réserve politique proprement dite et 2. celle des différends juridiques susceptibles de conséquences politiques majeures; cependant les garanties sont très fortes; la deuxième exception ne peut être admise que par le tribunal au $\frac{4}{5}$ des voix (Mess. Annexe I, 1. p. 14, art. 4 § 2) et en cas de doute le traité doit être interprété « en faveur d'une application du principe du règlement arbitral des litiges ». (Idem p. 22 Protocole final., Art. 1). La réserve que stipule le

traité avec la Pologne, dite «de la compétence exclusive des Etats», ressemble à la réserve «des principes constitutionnels», mais c'est à la Cour permanente de juger du bien fondé du cas d'exception, ce qui ôte à la réserve son aiguillon. En résumé, tous ces traités présentent le très réel inconvénient de la «réserve politique», gênante par ce qu'elle peut contenir d'inattendu ou de subtil, mais dont il ne faut pas s'exagérer la gravité.

Quant aux traités du type E, ils atteignent à la limite extrême des obligations juridiques; sur le terrain du droit, ils sont absolus. Pratiquement le principe machiavélique reste possible, comme quoi «nécessité ne connaît pas de loi», mais cette possibilité même perd de son acuité, étant donné qu'elle ne dispose plus de l'ombre dont elle a besoin pour naître et mûrir, puisque les prétextes, auxquels elle se plaît lui sont arrachés par la clarté même du traité et par son caractère public et juridique.

Jetons un coup d'œil rapide sur leur mécanisme sans trop nous attarder à des détails juridiques. Comment seront composés les commissions de conciliation et les tribunaux d'arbitrage? A l'exception des traités avec l'Autriche et la Hongrie, les autres traités en déterminent la composition de la manière suivante: les commissions et tribunaux se composeront de 5 membres, dont 3 choisis d'un *commun accord* par les parties contractantes, tandis que les 2 autres seront nommés par chacune d'entre elles à raison de 1 par contractant; en outre les gouvernements pourront adjoindre à la commission ou au tribunal un membre qui établisse la liaison entre les gouvernements et les commissions ou tribunaux. Ce point est très important, car les parties se laisseront d'autant plus aisément persuader qu'elles auront plus entière confiance dans l'impartialité des commissaires ou arbitres; or cette confiance sera d'autant plus grande que la majorité prévue des $\frac{3}{5}$ pour la plupart des décisions, comportera nécessairement 2 des 3 commissaires ou arbitres nommés en commun, si l'on admet que le représentant de la partie lésée ne vote pas contre son propre pays, ce qui est peu probable. Si les nominations ne peuvent être faites dans un délai déterminé, la désignation des membres en commun sera confiée à un tiers prévu par chaque traité. La commission (ou le tribunal) une fois nommée peut être saisie par simple requête de l'une des parties; elle jouit dès lors d'un délai de 6 mois en général pour présenter ses conclusions; dans le cas de la conciliation, les parties ont 3 mois pour se prononcer sur l'acceptation ou le rejet des propositions conciliatoires; les discussions ont lieu à huis clos, sauf décision contraire et les décisions se prennent à la majorité des voix;

pendant la durée du litige, les parties s'engagent à autoriser toutes les enquêtes sur place, demandes de renseignements que pourraient exiger les commissaires ou les arbitres. Elles sont tenues de s'abstenir de toute mesure de pression, procédé vexatoire, etc. que les commissions auraient le droit de considérer comme des conditions aggravantes. En ce qui concerne les modalités du règlement judiciaire, nous renvoyons le lecteur aux nombreux ouvrages parus sur la Cour permanente. Il existe en pratique une différence très marquée entre le règlement judiciaire et arbitral : le tribunal d'arbitrage étant éphémère, n'étant nommé que pour la durée du litige, les arbitres se succèdent sans se connaître; il ne peut se créer de jurisprudence véritablement efficace et l'on risque les contradictions avec les précédents. Le règlement judiciaire ne dépend pour l'heure que de la Cour permanente, dont les juges nommés pour 9 ans et inamovibles sont relativement à l'abri des fluctuations politiques; ils acquerront une expérience de la chose jugée que n'auront pas, au même degré en tout cas, d'occasionnels arbitres; le gouvernement fédéral a dès lors manifesté nettement ses préférences pour le règlement judiciaire.

Mais l'arbitrage peut avoir certains avantages sur le règlement judiciaire : là où le droit écrit est assez solide et systématisé, le juge peut se référer à un article du code, mais le droit international actuel présente encore d'énormes lacunes et de graves incertitudes (on a pu s'en apercevoir dans l'affaire de Corfou); la S. d. N. l'a si bien compris qu'elle a nommé une Commission pour codifier les règles du droit international qui peuvent l'être; or, lorsqu'il s'agira de juger plus ou moins « *ex aequo et bono* », les gouvernements auront en général plus de confiance dans les arbitres qu'ils peuvent choisir; en un mot l'arbitrage est une méthode plus souple que le règlement judiciaire.

Quant à la durée de ces traités enfin, ils sont conclus pour 5 ou 10 ans, dénonçables 6 mois à l'avance et renouvelables pour une période de 3, 5 ou 10 ans pas tacite reconduction.

V. Sanctions et garanties morales. Et maintenant quel jugement d'ensemble pouvons-nous porter sur ces traités trop peu connus? Souhaitons tout d'abord que la pratique de l'arbitrage entraîne petit à petit la suppression des réserves politiques, car la définition toute négative de la réserve politique (Annexe II), a quelque chose d'inquiétant; le progrès consistera donc dans l'extension des procédures conciliatoires et arbitrales à tout espèce de différend, comme c'est le cas pour les traités du type E. Ensuite lors-même que tel différend serait insoluble, il resterait encore les ressources très réelles du Pacte de la S. d. N. La Suisse peut porter son

différend devant le Conseil ou l'assemblée de la S. d. N., soit en recourant à la procédure amicala prévue à l'art. XI § 2 du Pacte ; soit en invoquant les articles XII et XIII, ce qui reviendrait à intéresser aux procédures d'arbitrage ou de Conciliation les grandes puissances garantes de notre neutralité; soit même, dans le cas de menace grave, en invoquant l'art. XV § 1. Il s'agirait bien entendu de cas extrêmes, mais il est bon de connaître toutes les ressources dont un petit État peut disposer en cas de menace grave; une politique saine, clairvoyante et énergique pourra en tirer un parti des plus avantageux.

Reste enfin le cas suprême, celui de la violence en dépit des dispositions juridiques les plus précises et les plus rigoureuses: un État mis en demeure d'exécuter une sentence arbitrale qui l'humilie ou le lèse, peut se révolter et tirer le glaive du fourreau; cela est plus risqué aujourd'hui que la S. d. N. existe, quoiqu'en pensent les sceptiques: mais la possibilité de la folie demeure, car un peuple surexcité par la passion peut se livrer aux entreprises les plus folles, témoin les diatribes chauvinistes de certain nationalisme qui borde nos frontières, sur un côté du moins. Mais notre armée reste un moyen de défense qu'on lui contesterait d'autant moins que la très grosse majorité de nos concitoyens aurait le sentiment qu'on a tenté l'impossible pour éviter la catastrophe.

Cependant il faudrait aller plus loin, il faudrait que la S. d. N. disposât d'un système de sanctions qui pût faire reculer les amateurs d'aventure: l'idée est *en germe* dans l'article XVI du Pacte, mais soumise à combien de restrictions qui rendent cet article très inoffensif! On a essayé du « Protocole de Genève » pour boucher les lacunes du Pacte: son échec, sa noyade dans la Manche, sont là pour avertir que l'heure des « forces continentales » n'a point encore sonné au cadran de l'histoire; il nous reste la sanction de l'armée nationale: cette garantie, si *réelle* soit elle, n'est point suffisante pour qui a compris le sens profond de la terrible leçon de 1914, mais on ne peut devancer l'évolution historique; nous ne pouvons qu'en hâter le mouvement.

Que faire dans ces conditions? Il convient à notre sens de faire rendre à l'arbitrage et à la conciliation leur rendement « optimum », d'en tirer tout ce qui sera humainement possible. Il faut aussi habituer l'opinion publique inculte et arriérée, les politiciens à l'horizon trop souvent borné, à considérer ces procédures comme les procédures normales; il faut créer une tradition du droit plus forte que celle des canons et des gaz asphyxiants ... et quand surgira une menace grave sous un ciel d'orage, alors on ne demandera qu'à parachever l'œuvre en établissant

un système de sanctions; les *sanctions suivront* l'habitude du règlement judiciaire ou arbitral, et non l'inverse, comme se l'imaginent des esprits simplistes qui croiraient bien « dans la S. d. N. si elle avait une armée ».

Mais tout cela n'est qu'un point de départ, un instrument que seule la pratique rendra efficace et puissant; ces procédures remettent entre les mains de quelques hommes le soin de décisions qui pourront être de la dernière gravité; et c'est ici que heurtant de front les affirmations des gens qui placent la politique « par delà le bien et le mal », de tous les Machiavel aux petits pieds, j'affirme que cela n'est plus seulement une question de science, mais aussi de morale et je mets au défi qui que ce soit de le nier: l'arbitre ou le juge fera-t-il son devoir en toute droiture d'âme, ou cèdera-t-il aux sollicitations de la peur, de l'or ou du sang? Sera-t-il celui qui sent l'énormité de la responsabilité qu'il porte? Sera-t-il vraiment dans les limites des forces humaines un représentant du Droit et de la Justice ou cèdera-t-il aux passions, aux préjugés et à la sottise? ... Les progrès de l'arbitrage tiendront autant aux progrès de l'institution qu'à la droiture des arbitres, juges ou commissaires, mais nous pouvons d'ores et déjà affirmer qu'un grand pas a été fait et regarder l'avenir avec moins d'angoisse, parcequ'en dépit de nos faiblesses et de notre sottise, l'idée de la solution pacifique des conflits progresse tous les jours et s'incarne en des institutions bienfaisantes.

TABLEAU DES TRAITÉS D'ARBITRAGE

ANNEXE I

(à chacun des chiffres de la première colonne correspond un message du C. F. à l'Assemblée fédérale, sauf pour 2 et 3 compris dans le même message)

Pays	Entrée en matière en général en 1921	Signature	En vigueur	Caractères généraux
1. Allemagne	avril 21 Simons à Berne	3. 12. 21	26. 5. 22	Litiges juridiques: (36 § 2) <i>l'arbitrage</i> Litiges politiques : conciliation <i>Conciliation</i> :
2. Suède	Après résol.	2. 6. 24	14. 2. 25	(Signataires de § 36 al. 2) échappant à § 36 al. 2 ou retiré par volonté commune Commission permanente
3. Danemark	assemblée 22	6. 6. 24	18. 5. 25	
4. Hongrie	Pour remplacer Conv. 1913	18. 6. 24	13. 5. 25	D'abord <i>Conciliation</i> ensuite <i>arbitrage</i> (si juridique) § 36 al. 2
5. Brésil	1921	23. 6. 24	7. 4. 25	Règlement <i>judiciaire obligatoire</i> C. P. J. I. pour tous les litiges, Réserve constitutionnelle - partie défend. juge
6. Italie	rempl. conv. 1915 1921	20. 9. 24	29. 1. 25	<i>Concil</i> , 1 ^{er} stade R. judiciaire <i>Obligatoire</i> C. P. J. I. sans réserve
7. Autriche	début 1924	11. 10. 24	18. 5. 25	<i>Conciliation</i> pour différends échappant à ... etc..., voir 2, 3
8. Argentine	dès 1921	17. 11. 24	Non encore ratifié par l'Argentine	<i>Arbitrage</i> pour tous les litiges sauf principes <i>constit.</i> (Partie déf. reste juge)
9. Japon	dès 1921	26. 12. 24	11. 12. 25	Vieux système: pierre d'attente
10. France	après compromis des zones 1924	6. 4. 25	Non encore approuvé par France	<i>Conciliation</i> 1 ^{re} étape C. P. J. I. (§ 36 - 2) sans cela arbitrage - tous les litiges
11. Belgique	1921 accept. 12 fév. 1924 (après Genève 1924 élimine honneur)	18. 2. 25	Non encore en vigueur	<i>Conciliation</i> 1 ^{re} étape (par requête): si point droit univers. admis <i>Cour juge</i> puis C. P. J. I. par compromis
12. Pologne	1921	7. 3. 25	Non encore en vigueur	<i>Conciliation</i> et <i>Arbitrage</i> obligatoire sauf pour Art. 15/8 du Pacte S. d. N.
13. Norvège		17. 8. 25	Non ratifié	Comme 2 et 3 mais <i>Conciliation</i> précède toujours règlement judiciaire
14. Grèce		19. 9. 25	Non ratifié	Non encore publié
15. Pays-Bas		11. 12. 25	Non ratifié	Non encore publié

(Etat en Avril 1926)

ANNEXE II.

« Les membres de la Société pourront déclarer reconnaître dès à présent comme obligatoire, de plein droit et sans convention spéciale, vis-à-vis de tout autre membre ou État acceptant la même obligation, la juridiction de la Cour sur toutes ou quelques unes des catégories de différends d'ordre juridique ayant pour objet :

- a) l'interprétation d'un traité;
- b) tout point de droit international;
- c) la réalité de tout fait qui, s'il était établi, constituerait la violation d'un engagement international;
- d) la nature ou l'étendue de la réparation due pour la rupture d'un engagement international.

En cas de contestation sur le point de savoir si la Cour est compétente, la Cour décide. – Nous désignons par *litige politique* tout litige échappant à l'énumération sous lettres a, b, c, d de cet article.

(Art. 36 du Statut de la Cour. Art. 13 § 2 du Pacte de la S. d. N.)