

TRAITÉ
D'ARBITRAGE PERMANENT
ENTRE PEUPLES

SOUVERAINETÉ ET AUTONOMIE
EXÉCUTION DES SENTENCES ARBITRALES

RAPPORT

PRÉSENTÉ

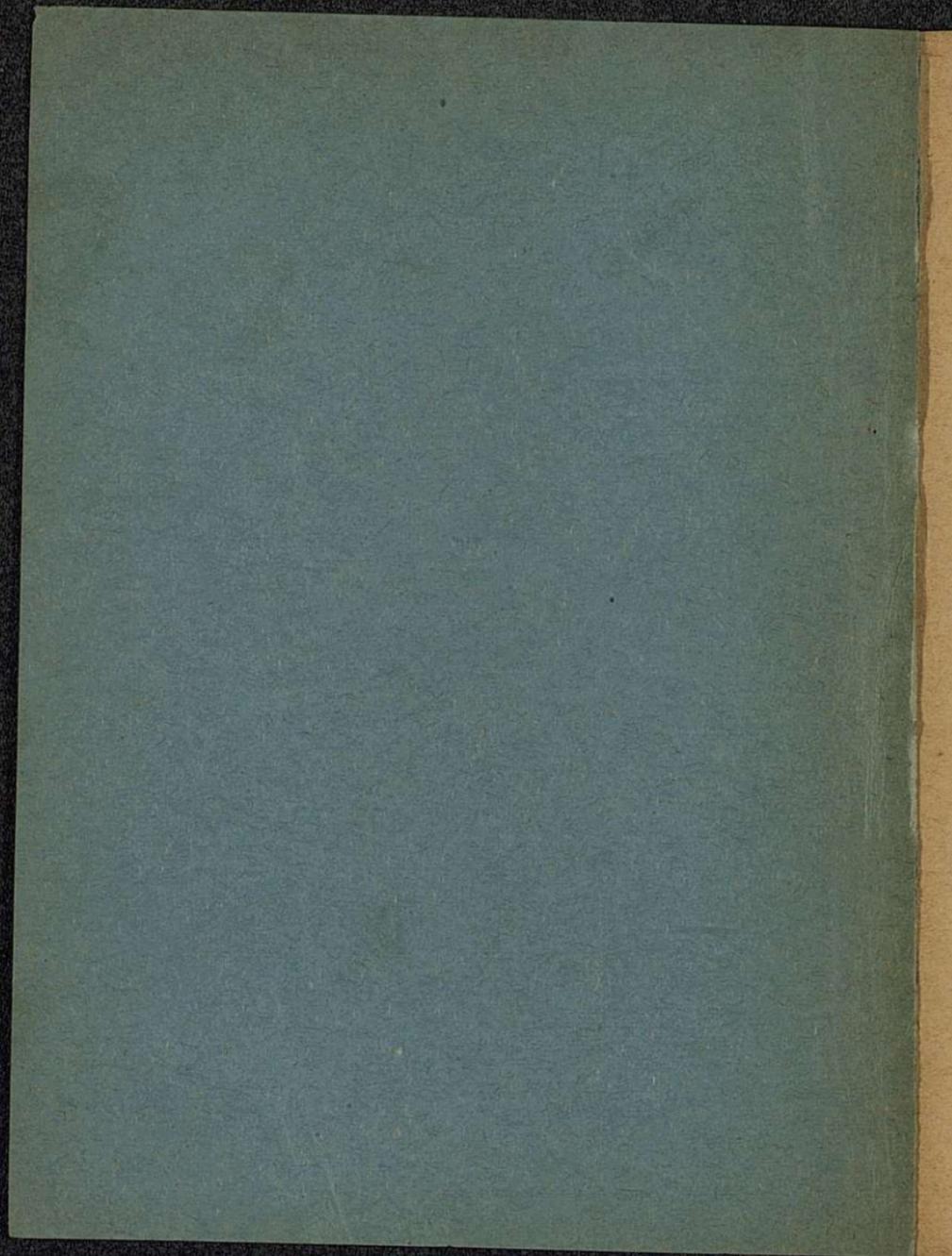
au vingt-quatrième Congrès de la Ligue
internationale de la Paix et de la Liberté.

31 Août 1890.

GENÈVE
STAPELMOHR, LIBRAIRE
Rue de la Corraterie.

PARIS
CHEZ FISCHBACHER
Rue de Seine, 33

BUREAU DES ÉTATS-UNIS D'EUROPE
1, Quai des Bergues, Genève.



TRAITÉ
D'ARBITRAGE PERMANENT
ENTRE PEUPLES

SOUVERAINETÉ ET AUTONOMIE
EXÉCUTION DES SENTENCES ARBITRALES

RAPPORT

PRÉSENTÉ

au vingt-quatrième Congrès de la Ligue
internationale de la Paix et de la Liberté.

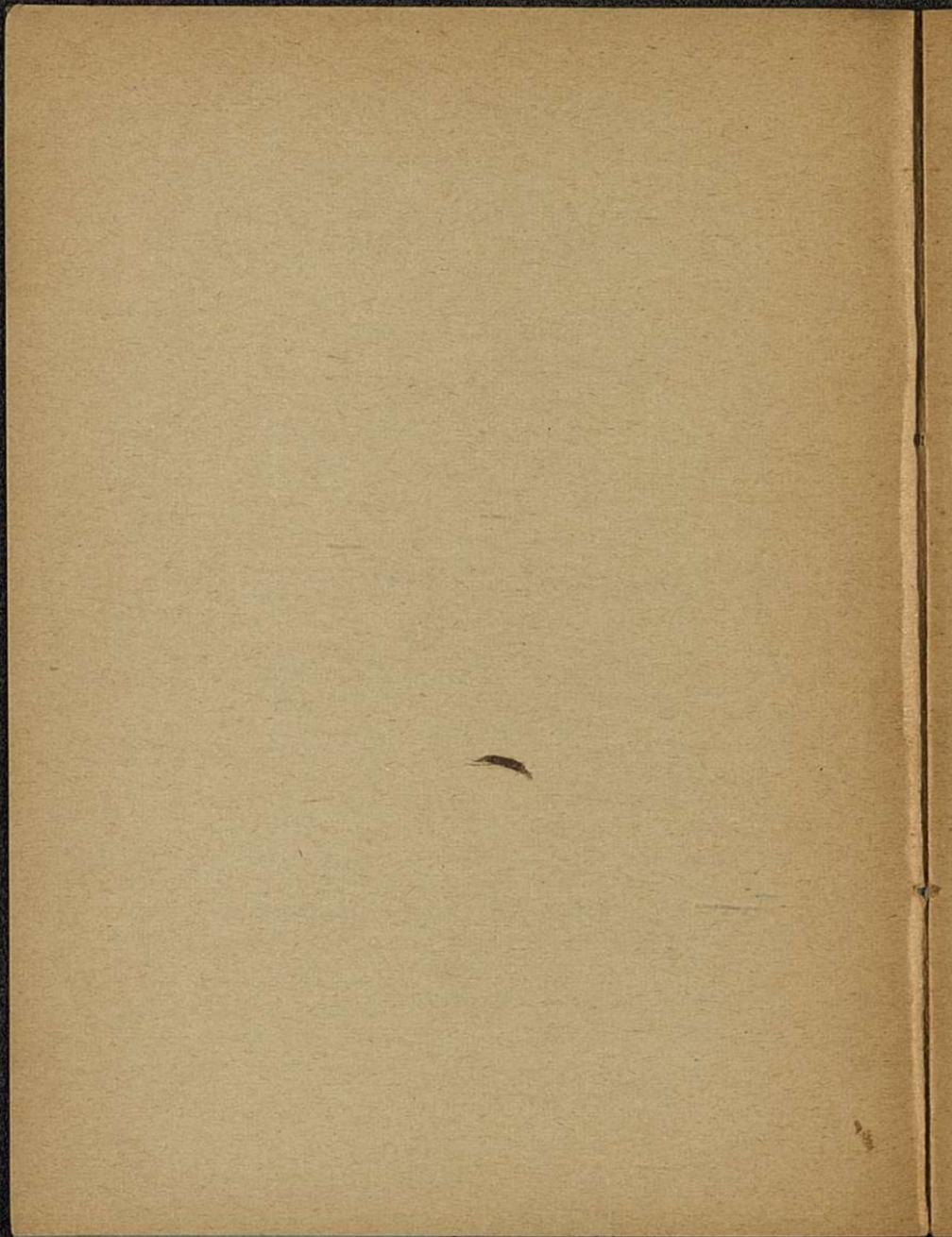
31 Août 1890.

GENÈVE
STAPELMOHR, LIBRAIRE
Rue de la Corraterie.

PARIS
CHEZ FISCHBACHER
Rue de Seine, 33

BUREAU DES ÉTATS-UNIS D'EUROPE

4, Quai des Bergues, Genève.



Mesdames et Messieurs,

Comment les nations peuvent-elles passer pratiquement de l'état de trêve armée à l'état juridique, c'est-à-dire à l'état de paix, et quelles sont les causes qui empêchent encore l'avènement de cet état juridique en Europe ?

C'est au moins la cinquième fois que votre Comité Central pose catégoriquement cette question.

Il la posait en 1888 à Neuchâtel, il la posait en 1889 à Paris, il la pose encore en 1890 à Grenoble ; il espère qu'elle ne se posera plus en 1891.

Le 27 avril dernier, le jour même où délibérait à Genève l'Assemblée de la Ligue qui a fixé le lieu, la date et le programme de votre réunion, dix Républiques américaines

signaient à Washington dans le cabinet de M. Blaine, le traité d'arbitrage permanent élaboré par la Conférence internationale américaine et voté à l'unanimité moins une voix, par les représentants des dix-sept nations invitées à cette Conférence par les Etats-Unis.

Le 1^{er} mai 1891 est la date la plus éloignée fixée par la Conférence américaine pour l'apposition des dernières signatures ; mais ces dix peuples ont tenu à ne point user du délai, et dès le 27 avril, ils ratifiaient et signaient.

Ce traité a été publié. Le Congrès universel de la paix qui vient de se tenir à Londres, la Conférence inter-parlementaire dont la session a suivi celle du Congrès et qui a reçu l'adhésion de onze cents Législateurs membres de tous les parlements civilisés, ont félicité hautement la Conférence américaine, et n'ont pas eu assez d'éloges pour son œuvre.

Mais, pourquoi l'exemple donné par les premiers signataires américains n'est-il point déjà suivi ? pourquoi les nations européennes font-elles voir une certaine hésitation ? pour quelles causes encore obscures, sous l'empire de quelles agitations, le Salvador et le Guatemala qui avaient devancé le délai sont-ils retombés dans la barbarie de la guerre ?

Pour beaucoup de raisons dont les premières sont la violence des habitudes militaires

et l'épaisseur des préjugés sociaux et politiques qui font autour du faux droit de guerre une sorte de rempart.

On se demande encore de bonne foi si la guerre n'est pas un mal nécessaire, et ceux dont la conviction est faite, ceux qui pensent, qui disent, qui écrivent que la guerre n'est point seulement un fléau, mais un crime, ceux qui font entre la guerre et le droit imprescriptible de la défense, une distinction que la propagande des Sociétés de la paix et les déclarations des Congrès ont contribué à rendre populaire, se demandent s'il est prudent de désarmer avant d'avoir vu à l'épreuve cet ordre juridique international établi pour la première fois, ce contrat nouveau, le traité d'arbitrage permanent, passé d'hier seulement, de la théorie à la réalisation.

Les nations et les Etats se méfient ; on craint les erreurs, on craint les retours, et nous comprenons si bien le devoir de prudence imposé aux hommes qui ont la charge et la responsabilité du gouvernement que nous sommes plutôt édifiés que surpris de ce qui paraît froideur pour la cause de la paix et qui chez beaucoup n'est en réalité que le sentiment de la grandeur des maux qu'entraînerait une méprise.

Un sentiment moins louable, qui se dérobe mal sous les protestations les plus pacifiques

de certaines diplomaties, c'est la volonté bien arrêtée de ne point désarmer. On se sent fort, on espère être ou devenir le plus fort, et on pratique, en la désavouant des lèvres, la maxime fameuse que la force prime le droit. Comme on tient au fond à pouvoir conquérir et annexer, on est mal disposé pour une politique qui élimine la conquête et qui déclare nulle toute annexion imposée par la force. Ceux qui nourrissent de tels sentiments ne se convertissent point ; ils ne céderont qu'à la pression pacifique ou même à l'insurrection légitime des peuples.

Une des raisons, la principale peut-être, qui retardent le plus la pacification, c'est l'idée fausse que l'on se fait de la Souveraineté. Les traditions romaines, papales, impériales et féodales nous encombrant. L'idée moderne d'autonomie a peine à prendre la place de ce mot de Souveraineté, et la conscience des plus pacifiques n'est pas encore habituée à comprendre que la Souveraineté qui consent, sous condition de réciprocité bien entendu, à déférer non pas son principe, mais ses actes à des arbitres choisis, acceptés par elle, par cela même se déclare, s'affirme et se fortifie.

Faut-il donc encore accepter et poser en principe que le Souverain doit être seul juge de ses actes ? que son droit n'a d'autre mesure

ni d'autres limites que la force dont il dispose ? que cette grande loi morale : personne ne peut être juge dans sa propre cause, n'est point faite pour lui ? qu'il est infaillible ? qu'il ne peut mal faire, que le mal qu'il fait, seul il a le droit de le reconnaître et de le réparer, s'il le juge convenable ?

Qu'on y prenne garde : si l'on essaie de maintenir cette doctrine, on fait un retour effrayant dans le passé, on professe qu'il y a deux morales, la morale qui nous oblige tous et une morale particulière pour les Souverains, une morale d'Etat.

Alors il faut soutenir cyniquement qu'un Etat quelconque, quelle que soit sa forme, Monarchie ou République, ne doit connaître d'autre limite à ses entreprises que l'étendue de sa puissance, ni d'autre frein qu'une force matérielle supérieure à la sienne. Or, suivre cette maxime, ce serait simplement fortifier, enraciner la guerre, ce serait, en trois mots, invoquer comme unique loi le droit du plus fort et ne laisser aux peuples d'autres recours que l'insurrection !

Sommes-nous véritablement acculés à de telles extrémités ? Non certes, mais alors ayons le courage de nos opinions, disons hardiment que la Souveraineté, l'Autonomie plutôt, pour les nations, pour les Etats aussi bien que pour les individus, c'est simplement

le droit d'exister, de se constituer, de se régir soi-même, le droit de se gouverner, le droit de n'avoir ni maîtres, ni juges, sinon ceux qu'on aura librement élus ou acceptés. Si l'on est d'accord sur ce point, on verra que cette idée de Souveraineté renouvelée ainsi que tant d'autres par l'évolution des idées, des sentiments et des mœurs, traduite par ce mot d'Autonomie qui l'explique et la justifie, non seulement se concilie avec le principe de l'arbitrage, mais découle de ce principe, car, identique avec la justice, le principe de l'arbitrage est en effet l'élection libre du juge par le justiciable.

Reconnaître que l'on n'est point infallible, que l'on peut se tromper, que l'on peut avoir tort ; consentir à être jugé par des juges que l'on a librement élus et exécuter leur sentence, certes ce n'est point se diminuer, c'est s'affirmer au contraire, c'est se fortifier et se grandir.

Cette transformation de l'idée de Souveraineté est radicale, mais elle est fatale. Il est inévitable qu'elle se fasse, lentement, oui, mais elle se fait ; car elle est contenue dans l'idée même d'arbitrage, et la popularité qui déjà s'attache partout à cette idée est la garantie certaine de l'évolution. Seulement n'oublions pas qu'à toute transformation il faut le temps, la patience et l'expérience. Un

des grands services que doit rendre l'emploi du traité d'arbitrage permanent entre peuples, c'est précisément de hâter sans brusquerie la transformation de l'idée de Souveraineté. Le traité d'arbitrage permanent, outre qu'il est temporaire et qu'il n'élimine la guerre entre ceux qui le signent que pendant sa durée, ne précipite rien ; il commence, il ouvre l'état juridique entre les peuples, il ne l'achève pas.

Le traité d'arbitrage est un terme de passage entre l'état de guerre et l'établissement futur des Fédérations de peuples dont la Suisse et plusieurs Etats américains donnent déjà l'exemple.

Ces vérités reconnues, tirons-en hardiment les conséquences.

Si l'acceptation de la sentence rendue par des arbitres librement élus, n'est point une atteinte à la Souveraineté, à l'Autonomie, si elle en est au contraire le signe, la grosse question posée par le Congrès universel de 1889 : « y a-t-il des questions qui échappent à l'arbitrage ? » est pleinement résolue.

La seule question sur laquelle des arbitres soient radicalement incompétents, sur laquelle aucun compromis ne puisse les autoriser à prononcer, c'est le droit de Souveraineté et d'Autonomie lui-même. Sur toute autre question, sur toute erreur, sur tout abus

qu'un peuple puisse faire de sa Souveraineté, des arbitres nommés librement et par un compromis régulier sont compétents.

La clause introduite dans l'article 4 du traité de Washington par la Conférence américaine qui, en tout conflit, laisse à toute partie le droit de décliner l'arbitrage sans rien alléguer, sinon qu'en son for intérieur elle juge que son indépendance serait mise en péril, cette clause qui rend en réalité l'arbitrage purement facultatif, et qui, introduite en faveur des faibles, se retournerait si facilement contre eux, devient inutile, puisque la Souveraineté et l'Autonomie des peuples ne pouvant être mises en compromis, ni en discussion, l'erreur des arbitres, compétents sur toute autre question, ne peut jamais porter que sur un acte d'exercice de cette Souveraineté. Quant à la clause conseillée par le Congrès universel de 1889 : « la reconnaissance préalable de la Souveraineté et de l'Autonomie de chacun des peuples signataires d'un traité d'arbitrage permanent. » si elle n'est point absolument indispensable, elle paraît prudente et même nécessaire, ne fût-ce que pour éviter toute contestation.

Ici se présente une autre question.

On fait au traité d'arbitrage permanent entre peuples le reproche d'instituer une juridiction et de ne point donner de sanction

à cette juridiction ; de pourvoir au mode de nomination des arbitres, de régler la procédure à suivre, de prévoir des sentences à rendre par ces arbitres et de ne dire nulle part comment, ni surtout par qui ces sentences seront ramenées à exécution.

C'est une lacune, a-t-on dit : toute juridiction doit avoir une sanction, puisque le traité d'arbitrage permanent institue une juridiction, cette juridiction doit être sanctionnée. En fait, on l'a remarqué, aucun des projets de traité d'arbitrage permanent entre peuples qui ont été présentés, ni le projet purement théorique voté en 1874 par le huitième Congrès de notre Ligue¹, ni celui que le gouvernement suisse a rédigé en 1883 à la demande du gouvernement des Etats-Unis², ni celui qui a été en 1889³ remis à la fois au gouvernement français et au gouvernement des Etats-Unis par notre Ligue, ni surtout le projet voté les 17 et 18 avril 1890⁴ par la Conférence américaine, aucun n'indique un mode d'exécution pour les sentences à rendre par les arbitres. Le projet de 1874, le projet

¹ *Formule d'un traité d'arbitrage permanent entre nations*, deuxième édition, p. 29.

² *Formule d'un traité d'arbitrage permanent entre nations*, deuxième édition, p. 45.

³ *Etats-Unis d'Europe*, août 1890.

⁴ *Etats-Unis d'Europe*, juin 1890.

suisse de 1883 disent expressément que la sentence rendue sera exécutoire de plein droit un mois après la notification qui en aura été faite, mais ils se taisent sur la forme de cette exécution : l'un et l'autre contiennent même un article qui semble indiquer que ce silence est volontaire.

« Les deux parties, dit l'article 12 du projet de 1874, engagent leur honneur à exécuter fidèlement et dans toutes ses dispositions le traité qui précède. »

« Chacun des Etats contractants s'engage à observer et à exécuter loyalement la sentence qui précède » portent simplement l'article 5 du projet suisse et l'article 6 du projet présenté par la Ligue à la France et aux Etats-Unis.

Quant au traité, signé à Washington le 28 avril 1890, non seulement il n'indique aucun mode d'exécution mais il n'énonce même pas de délai, ni de formalité après lesquels la sentence sera exécutoire de plein droit. Quelques paroles prononcées par M. Quintana, l'un des représentants de la République Argentine, dans la séance finale du 18 avril, donnent même à croire que dans la pensée du Comité de rédaction, les sentences rendues ne doivent avoir d'autre sanction que la sanction morale de l'opinion et de l'honneur des peuples.

Par la signature de traités d'arbitrage tels qu'on les propose, tel que nous voyons le traité signé à Washington, l'état de guerre est fermé, l'état de paix ouvert, une juridiction internationale fondée, l'exécution des sentences rendues prête à se faire pour ainsi dire d'elle-même.

Des mœurs nouvelles s'établissent, la sentence des juges de l'Alabama exécutée sans la moindre difficulté est un précédent d'une grande importance.

Il n'y a peut-être pas d'exemple d'une sentence arbitrale rendue entre peuples, dont l'exécution ait été refusée. Refuser d'obéir à la décision d'arbitres nommés par un traité d'arbitrage permanent, ce serait rompre le traité, ce serait se rejeter de gaité de cœur dans l'état de guerre. S'il y avait quelque difficulté d'interprétation du texte de la sentence, si quelque conflit survenait à propos de l'exécution elle-même, le traité n'est-il point permanent ? C'est un nouveau litige. Or un litige c'est une application nouvelle du traité, ce n'est pas la guerre, l'horrible guerre.

Sans doute quand la pacification universelle sera plus avancée, lorsque des Fédérations de peuples analogues à celles qui fonctionnent déjà si régulièrement en Suisse et en Amérique pourront s'établir en Europe, on verra se former dans ces Fédérations des ju-

ridictions dont les arrêts seront sanctionnés et ramenés à exécution par un Pouvoir exécutif fédéral ; mais, en attendant, quel sera ce pouvoir exécutif ? Nous avons la conviction qu'au fur et mesure du développement de la conscience juridique chez chaque citoyen de l'humanité, l'opinion publique acquerra une force morale de plus en plus grande qui finira par devenir elle-même une sanction suffisante capable de suppléer toute autorité exécutive ; mais aujourd'hui comment créer un Pouvoir et une Force sans confondre les pouvoirs, sans altérer d'une manière fâcheuse la fonction arbitrale ? sans risquer de compromettre par trop de hâte un progrès commencé ?

Cependant, si, en raison de l'état actuel des esprits, il était possible de faire disparaître ce que l'on considère généralement comme une lacune, c'est-à-dire si la formule d'un traité d'arbitrage permanent entre peuples pouvait être perfectionnée de façon à ce que le régime créé par elle devint une juridiction complète portant avec elle la Loi qu'elle doit appliquer, les juges compétents pour appliquer cette Loi, et jusqu'aux moyens d'exécution des sentences rendues, nous aurions fait disparaître la grande objection opposée à l'emploi immédiat des traités d'arbitrage permanent entre nations.

Examinons :

Résumons d'abord tout ce que nous croyons avoir établi dans la première partie de ce travail.

1° La Souveraineté, l'Autonomie de tout peuple telle qu'elle a été définie et déterminée plus haut ne se discute point : elle est parce qu'elle est, elle est par elle-même, inviolable, inaliénable, imprescriptible, fondée sur la justice, sur l'autonomie, sur la fraternité.

2° A l'exception du fait même de cette Souveraineté qui n'est point discutable, les arbitres librement élus en vertu d'un traité d'arbitrage permanent sont compétents pour connaître de toute question, même de celles qui naissent de l'exercice de la souveraineté dans les relations avec les autres nations.

3° Les actes d'exécution faits en vertu de sentences rendues par des arbitres entre peuples signataires d'un traité d'arbitrage permanent excluent toute idée des actes de guerre, ce sont toujours des actes juridiques.

Si ces trois points qui nous paraissent indiscutables sont admis, pourquoi les signataires du traité ne pourraient-ils pas reconnaître aux arbitres, avec le droit que leur donne leur qualité de déclarer la sentence exécutoire, celui de régler cette exécution et d'en désigner les agents?

Il y aurait, nous le savons, confusion en la personne des arbitres du pouvoir judiciaire, puisqu'ils prononceraient des condamnations, du pouvoir exécutif, puisqu'ils fixeraient les moyens de ramener la condamnation à exécution ; mais, sans compter que cette confusion de pouvoirs serait voulue, consentie, acceptée par les parties signataires du traité et du compromis, et que les conventions tiennent lieu de loi aux parties qui les ont faites, les mêmes signataires pourraient déterminer d'avance, toujours dans le compromis, sous forme réglementaire, les modes d'exécution entre lesquels les arbitres seraient obligés de faire et d'arrêter leur choix.

En aucun cas, nous le répétons, des actes d'exécution juridique ne sont des actes de guerre. Nous croyons même qu'un des travaux les plus urgents à faire par les Sociétés de la paix, par le Congrès Universel de la paix et par la Conférence interparlementaire ce serait un règlement général des moyens d'exécution juridique entre peuples, qui pourrait être annexé à chaque traité d'arbitrage permanent.

Nous croyons volontiers avec les rédacteurs des projets de traités d'arbitrage permanents dont nous avons rappelé le texte, que l'usage international fera par un sentiment d'honneur prévaloir l'exécution volontaire et

libre ; mais nous avons tenu à montrer que dans aucun cas le reproche que l'on fait au nouveau contrat de ne pouvoir donner aucune sanction matérielle à la juridiction internationale qui l'institue n'est fondée, puisqu'il suffirait d'introduire une clause dans le compromis pour faire disparaître juridiquement ce qu'on a voulu appeler une lacune forcée.

Dans cette situation et en conséquence de l'exposé qui précède, le Comité Central a l'honneur de soumettre au Congrès les Résolutions suivantes :

PREMIÈRE RÉOLUTION

L'Assemblée :

Considérant que le projet de traité d'arbitrage permanent, préparé par la Conférence américaine, adopté à l'unanimité moins une voix par les dix-sept peuples convoqués en Congrès par les Etats-Unis d'Amérique ;

Reconnait le principe de la Souveraineté, de l'Autonomie, et par conséquent, de l'indépendance des peuples ;

Pose l'arbitrage comme principe fondamental du droit international américain ;

Elimine la guerre, condamne la conquête, déclare nulle toute annexion faite sans le libre assentiment des populations annexées :

Remercie au nom de tous les peuples les

Etats-Unis d'Amérique d'avoir convoqué la Conférence de Washington ;

Félicite fraternellement cette Conférence du progrès immense que son œuvre a fait faire à la pacification universelle.

DEUXIÈME RÉOLUTION

Considérant que le principe de la Souveraineté et de l'Autonomie des peuples n'est point la force, mais la justice et la fraternité ; que cette Souveraineté, cette Autonomie sont en conséquence indiscutables, inaliénables, imprescriptibles :

Déclare que les nations en signant des traités d'arbitrage permanents par lesquels elles s'obligent à déférer à des arbitres tous les conflits qui pourront naître entre elles, ne dérogent point à leur Souveraineté dont le principe reste en tout état de cause indiscutable ;

Déclare en conséquence que la compétence des arbitres désignés en vertu d'un tel traité, quand elle n'est point expressément restreinte par le compromis, s'étend à toutes les questions, même à celles qui naissent du mode d'exercice de la Souveraineté dans les rapports avec les autres nations ;

Déclare qu'en aucun cas les mesures prises pour ramener à exécution une sentence ar-

bitrale ne peuvent avoir le caractère d'actes de guerre, ni être réputés tels ;

Emet l'avis que, sans déroger au principe indiscutable de leur autonomie, les nations signataires d'un Traité d'arbitrage peuvent juridiquement, par une disposition spéciale du compromis, autoriser les arbitres à sanctionner leur sentence ;

Décide que les présentes Résolutions seront adressées à la Présidence et au Secrétariat général de la Commission permanente de la Conférence Interparlementaire.

