

League of Nations

,

Demande de la Bolivie

Opinion

de

M Raymond Poincaré

SOCIÉTÉ DES NATIONS

DÉLÉGATION DE LA BOLIVIE

La
Demande de la Bolivie

OPINION

DE

M. Raymond POINCARÉ

GENÈVE

IMPRIMERIE ALBERT KUNDIG

1921

CONSULTATION.

Le jurisconsulte soussigné, docteur en droit, avocat à la Cour d'appel de Paris, consulté par LL. EE. M. le Ministre de Bolivie et M. le Ministre du Pérou, accréditées auprès du Gouvernement de la République française, sur les questions suivantes :

« Les demandes déposées au Secrétariat de la Société des Nations, tendant à la revision du traité d'Ancón et du traité de 1904, qui ont été respectivement conclus avec le Chili par le Pérou et la Bolivie, sont-elles recevables en conformité des articles 3, 4, 15 et 19 du traité de Versailles ? »

Vu le texte du traité d'Ancón, en date du 20 octobre 1883, et le texte du traité de Paix, en date du 30 octobre 1904.

Vu les demandes déposées par la Bolivie et le Pérou au Secrétariat Général de la Société des Nations.

Vu le Traité de Versailles;

Emet l'avis ci-après.

Le 1^{er} novembre 1920, les délégués de la Bolivie devant l'Assemblée de la Ligue des Nations ont exposé, par lettre, au Secrétaire Général que leur pays invoquait l'article 19 du traité de Versailles pour obtenir de la Ligue des Nations la révision du Traité de Paix signé entre la Bolivie et le Chili le 30 octobre 1904.

A l'appui de cette demande, la Bolivie, tout en se réservant le droit de présenter, au moment opportun, les preuves et allégations, signalait les faits suivants :

- 1^o — La contrainte sous laquelle le traité lui fut imposé;
- 2^o — L'inexécution, par la faute du Chili, de quelques points fondamentaux du traité, qui étaient destinés à assurer la paix;
- 3^o — La menace permanente de guerre résultant de l'état de choses actuel;
- 4^o — Le fait que, comme suite au traité de 1904, la Bolivie est devenue un pays absolument clos et privé de tout accès à la mer.

La démarche de la Bolivie était faite d'accord avec le Pérou, pays avec lequel elle se déclarait liée en cette circonstance, par des raisons historiques et politiques et par des intérêts communs issus de la guerre.

A la même date du 1^{er} novembre 1920, le Pérou a, de son côté, adressé à M. le Secrétaire Général de la Société des Nations une demande appuyée sur les articles 15 et 19 du Traité de Versailles.

Le Pérou faisait valoir que le traité de 1883 lui avait été imposé par la violence et n'avait même pas été exécuté par le Chili; qu'en effet, aux termes de cet acte diplomatique, l'occupation des Provinces de Tacna et d'Arica devait être transitoire et prendre fin, moyennant un plébiscite, en 1893; que, depuis lors, le Chili maintenait l'occupation par la force, expulsant périodiquement les Péruviens, non seulement de ces provinces, mais aussi de l'ancien département péruvien de Tarapacá, que le traité de 1883 a cédé au Chili.

Le Pérou ajoutait qu'il présentait cette demande d'accord avec la Bolivie, les deux pays étant liés par leur origine historique, ainsi que par la nature de cette affaire particulière.

Il faisait remarquer que des différends existaient entre le Chili et lui depuis la signature du traité et que les pactes dont la révision était demandée par le Pérou et par la Bolivie entretenaient un danger imminent de guerre, comme le prouvaient l'expulsion violente des Péruviens des provinces conquises et des provinces occupées, et la mobilisation de l'armée chilienne actuellement massée sur les frontières du Pérou et de la Bolivie.

Il ne s'agit pas, pour le moment, d'apprécier au fond cette double demande mais seulement de rechercher si elle est recevable.

Il est cependant nécessaire de préciser, en quelques mots, les événements à la suite desquels elle s'est produite.

En 1879, le Chili a déclaré la guerre à la Bolivie et au Pérou, pays qui en prévision de cette attaque, étaient liés entre eux depuis 1873 par une alliance défensive. Les richesses naturelles que renferment les territoires de la côte, appartenant alors au Pérou et à la Bolivie, étaient la cause et l'objet du conflit. La guerre, qui se déroula sur terre et sur mer, est restée connue sous le nom de guerre du Pacifique. Elle se termina par le succès des armes chiliennes.

En 1883, le Pérou vaincu signait le traité d'Ancón. Le Chili obtenait la pleine propriété de la province de Tarapacá, il recevait, en outre, la possession temporaire de Tacna et d'Arica. Sur ces deux points, la question de souveraineté restait réservée; elle devait être réglée à l'expiration d'un délai de dix ans: « Ce délai expiré, disait l'article 3 du traité, un plébiscite décidera, par un referendum populaire, si le territoire des dites provinces demeurera définitivement dans le domaine et dans la souveraineté du Chili ou s'il continuera à faire partie du territoire péruvien. Celui des deux pays en faveur duquel seront annexées les provinces de Tacna et d'Arica, payera à l'autre dix millions de piastres, monnaie chilienne, en argent, ou soles péruviens d'égale valeur et d'égal poids que l'autre ».

La Bolivie n'était pas partie au Traité d'Ancón, mais, en réalité, ce traité préjugait son sort, car le Chili, devenant maître des territoires situés au nord du Rio Loa, devait être, le lendemain, fort peu disposé à admettre que les territoires situés au sud de ce fleuve et appartenant alors à la Bolivie vinsent mettre dans ses conquêtes une enclave étrangère et une solution de continuité. C'est ainsi que la Bolivie allait se trouver expulsée du littoral et confinée à l'intérieur des terres.

Au lendemain du traité d'Ancón, elle ne se résigna cependant point à l'abandon de ses ports; elle ne consentit qu'à signer une trêve indéfinie, par laquelle elle laissait au Chili la détention des ports d'Antofagasta, Mejillones, Cobija et Tocopilla et lui accordait, en outre, d'importants avantages économiques. En adhérant aux conditions de cette trêve,

les plénipotentiaires boliviens déclarèrent que leur pays ne signerait pas la paix avant d'avoir obtenu un port sur le Pacifique.

La trêve a duré vingt ans. Dans l'intervalle, plusieurs tentatives d'arrangement ont été faites sans succès. En 1895 notamment, le Chili avait accepté de céder à la Bolivie le port d'Arica, si le plébiscite prévu, dans le traité avec le Pérou était favorable au vainqueur de 1883. Dans le cas où, au contraire, le plébiscite aurait été favorable au Pérou, le Chili aurait cédé à la Bolivie une bande de littoral au sud d'Arica. Mais ce traité de 1895 n'a pas été ratifié et, pendant neuf ans, les choses sont encore restées en l'état.

Ces neuf ans furent très pénibles pour la Bolivie qui, étouffée dans ses nouvelles frontières, empêchée de disposer de ses douanes et de restaurer ses finances, se sentit à la fin, pour recouvrer son autonomie commerciale, dans la douloureuse obligation de signer la paix de 1904 et de renoncer à la propriété de ses quatre ports.

Or, malgré le traité d'Ancón, le Chili s'est arrangé pour éviter le plébiscite dans les provinces de Tacna et d'Arica et il continue à occuper ces territoires au mépris des engagements qu'il a signés. Ni en droit civil privé, ni en droit international, un occupant ne saurait prescrire contre un titre. Le titre, ici, c'est le traité d'Ancón; il interdit au Chili toute prescription acquisitive, quelle que soit la durée de l'occupation.

Les territoires de Tacna et d'Arica auraient incontestablement dû être soumis à un plébiscite; ils ne l'ont pas été.

Le Chili qui les occupe, n'a donc pas observé le traité.

La Bolivie affirme, de son côté, que le Chili a également violé le traité vis-à-vis d'elle. Elle indique notamment que, d'après les articles 2 et 12, les questions relatives aux droits des particuliers dans le Toco auraient dû être soumises à un arbitrage international. Le Chili a, au contraire, émis la prétention de les faire toutes trancher par ses propres tribunaux.

Ce sont ces difficultés et d'autres de même genre qui ont amené entre le Chili, d'une part, la Bolivie et le Pérou, d'autre part, l'état de tension

dont les demandes adressées à la Société des Nations ont pour but de conjurer les périls.

Le juriconsulte soussigné ne pense pas qu'il puisse y avoir aucun doute sur la recevabilité de ces demandes.

La Bolivie et le Pérou sont membres originaires de la Société des Nations et signataires du Traité de Paix de Versailles.

Le Chili est un des Etats qui ont été invités à accéder au pacte et il y a adhéré (Journal Officiel de la Société des Nations, N° 2, mars 1920).

Les trois Etats sont donc aujourd'hui liés par les statuts de la Société.

Aux termes de l'article 12 du Traité de Versailles et du pacte, tous les membres de la Société conviennent que, s'il s'élève entre eux un différend susceptible d'entraîner une rupture, ils le soumettront, soit à la procédure de l'arbitrage, soit à l'examen du Conseil.

Aux termes de l'article 15, s'il s'élève entre les membres de la Société un différend susceptible d'entraîner une rupture et si ce différend n'a pas été soumis à un arbitrage, les membres de la Société conviennent de le porter devant le Conseil. A cet effet, il suffit que l'un d'eux avise de ce différend le Secrétaire Général qui prend toute disposition en vue d'une enquête et d'un examen complet.

Aux termes de l'article 19, l'Assemblée peut, de temps à autre, 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.

Il résulte de ces dispositions que, dans le pacte de la Société des Nations, l'arbitrage est volontaire et non obligatoire. Pour qu'il y ait arbitrage, il faut qu'il intervienne, entre les parties, un compromis, c'est-à-dire un contrat déterminant l'objet du litige et choisissant un juge.

Mais, lorsque les parties ne se décident pas spontanément et d'un commun accord à l'arbitrage, elles sont obligées par le Pacte de porter leur différend, soit devant le Conseil de la Société des Nations (articles 12 et 15 susrappelés) soit devant l'Assemblée (article 15, § 9).

Le Pacte donne, en effet, par ces textes combinés une compétence égale au Conseil et à l'Assemblée et l'attribution de compétence dépend

indifféremment de l'une ou de l'autre des parties. Car le paragraphe 9 de l'article 15 porte: « L'Assemblée devra de même être saisie du différend à la requête de l'une des parties; cette requête devra être présentée dans les quatorze jours à dater du moment où le différend est porté devant le Conseil. »

Donc, si l'une des Parties veut aller devant l'Assemblée elle en a le droit incontestable. C'est ce qu'a parfaitement montré, dans ses conférences aux officiers de l'Ecole de Guerre de France, M. Larnaude, doyen de la Faculté de Droit de Paris, qui a joué un rôle important dans la rédaction du Pacte (v. la Société des Nations, Ecole Supérieure de Guerre, Conférences, de M. Larnaude, Paris, Imprimerie Nationale, 1920).

La procédure qui s'engage alors devant le Conseil ou devant l'Assemblée est très simple. Les parties doivent communiquer l'exposé de leur cause avec tous faits pertinents et toutes pièces justificatives, et le Conseil ou l'Assemblée procède à ce que M. Larnaude appelle, dans sa brochure, une enquête-examen, puis dépose son rapport dans un délai maximum de six mois.

Lorsque la demande faite n'a pas seulement pour objet de prévenir un conflit, mais de réviser un traité existant, c'est, d'après l'article 19, l'Assemblée qui est compétente, et non le Conseil.

Il est de toute évidence que, pour inviter les membres de la Société à procéder à un nouvel examen des traités, l'Assemblée n'est pas dans l'obligation d'agir toujours *proprio motu* et qu'elle peut, le cas échéant, être mise en mouvement par la demande des parties intéressées.

Pour prendre sa décision, l'Assemblée peut voter à la majorité, lorsqu'elle se borne à recommander les solutions les plus équitables pour éviter un conflit (article 15).

Elle doit voter à l'unanimité lorsqu'elle invite les parties à réviser un traité (articles 5 et 19 combinés).

En ce qui concerne la nomination préalable d'une commission d'enquête, l'article 5 spécifie dans son paragraphe 2 que toute question de procédure, y compris la désignation des commissions chargées d'enquêter sur des points particuliers, sont réglées par l'Assemblée ou par le

Conseil et décidées à la majorité des membres de la Société représentés à la réunion.

Bref, les demandes formées par la Bolivie et par le Pérou apparaissent comme étant toutes deux recevables devant l'Assemblée de la Société des Nations.

Avant d'être examinées au fond par cette Assemblée, elles doivent, par application des articles 12, 15 et 19, faire l'objet « d'une enquête et d'un examen complet ». Le Secrétaire Général doit lui-même prendre toutes les dispositions en vue de cette enquête et de cet examen. Rien n'empêche toutefois l'Assemblée d'y procéder par les voies qu'elle juge le plus convenables, notamment par la nomination préalable d'une commission spéciale d'enquête et d'examen. C'est là la procédure que prévoit expressément l'article 5; elle est conforme à celle qui est suivie aussi bien devant les juridictions que devant les assemblées politiques; elle est celle qui se prête le mieux à la recherche et à la manifestation de la vérité.

L'Assemblée de la Société n'a donc pas à décider, dès maintenant, si elle invitera les parties à réviser le traité d'Ancón et celui de paix de 1904, ni même si elle fera des recommandations quelconques aux Etats en cause.

Elle n'a qu'à nommer une commission d'enquête sur les faits allégués, en réservant, pour plus tard, sa décision, et le vote qu'elle a à émettre sur la nomination de la Commission doit être rendu à la majorité seulement.

Aucune exception d'incompétence ne peut être opposée à la Bolivie et au Pérou, puisque la compétence de la Société est formellement établie par les articles 3, 15 et 19.

Aucune autre fin de non recevoir ne saurait, non plus, être soulevée, puisqu'en adhérant à la Société des Nations, le Chili a accepté la nomination des commissions prévues à l'article 5, comme un moyen permanent d'information pour la Société.

L'enquête devant, suivant toute probabilité, être assez longue, il y aurait intérêt à ce que la commission composée par la Société ne se composât pas nommément de telles ou telles personnes, mais, imperson-

nellement, des délégués de tel ou tel pays. De cette manière les Etats eux-mêmes étant considérés comme membres de la Commission, les délégués qui y siègeraient pourraient, en cas de durée prolongée, se relayer les uns les autres et les travaux de la Commission ne risqueraient pas d'être interrompus ou, à l'inverse, exagérément précipités.

Fait à Paris le 20 novembre 1920.

R. POINCARÉ.
