

Demande de la Bolivie

Opinion
de

M. F. Larnaude

SOCIÉTÉ DES NATIONS

DEMANDE DE LA BOLIVIE

OPINION

DE

M. F. LARNAUDE

GENÈVE — IMPRIMERIE ALBERT KUNDIG

1921

NOTE SUR LES DEUX PROCÉDURES QUI PEUVENT ÊTRE
SUIVIES DEVANT LE CONSEIL OU L'ASSEMBLÉE DE LA SOCIÉTÉ
DES NATIONS EN CAS DE DIFFÉREND ENTRE DEUX ÉTATS.

Le Pacte de la Société des Nations comporte-t-il, en cas de différend entre deux Etats porté devant le Conseil ou l'Assemblée, une seule procédure, celle de l'article 15, ou bien y a-t-il en réalité deux procédures qu'il faut soigneusement distinguer et qui résultent tant de l'esprit du Pacte que de ses articles sagement interprétés ?

C'est cette dernière opinion qui sera contenue dans cette note.

L'existence de deux procédures, assez différentes l'une de l'autre, ne nous paraît pas seulement imposée d'ailleurs par les textes et l'esprit du Pacte. Elle nous semble demandée par l'intérêt même de la paix qu'il s'agit de maintenir à tout prix, intérêt auquel tout doit être subordonné, et qui a été comme le phare sur lequel les auteurs du Pacte ont toujours eu les yeux fixés.

Si d'ailleurs ces deux procédures n'existaient pas, il y aurait dans le Pacte des articles difficiles à expliquer, et que, faute d'en avoir compris le sens et la portée, on critique souvent, et ce qui est plus grave, il y aurait dans le Pacte une grave lacune qu'il faudrait vite combler.

Quelles sont donc ces deux procédures ? Il suffit de considérer les faits pour s'en rendre compte.

Quand un différend naît entre Etats, il reste pendant quelque temps à l'état non aigu : des notes s'échangent, les autres Etats, suivant la nature

de leurs relations avec les Etats en contestation, avec une grande prudence d'ailleurs, peuvent essayer de s'entremettre.

Puis arrive la phase aiguë, où le différend prend une tournure plus grave et où l'intervention des autres Etats risque de prendre un caractère inamical.

Ces deux situations, le Pacte les a prévues dans des articles différents. Et il a institué pour les résoudre deux procédures très différentes, aussi différentes tant dans leur forme que dans leurs conséquences.

C'est dans l'article 11, § 2, que se trouve prévu ce que je propose d'appeler la *procédure large* de prévention des guerres.

La *procédure étroite et rigoureuse de prévention* de guerre est au contraire réglementée par l'article 15.

L'article 11, § 2, vise la première situation, celle où le conflit n'est pas encore envenimé, et où on peut espérer par des bons offices, par une médiation opportune, en arrêter le développement.

Dans l'article 15, au contraire, on est sur le point de rompre, et avant cette rupture le Pacte oblige les parties à se soumettre à la procédure établie dans l'article 15, si elles n'ont pas pu s'entendre pour un arbitrage.

En un mot, dans le premier cas, on est dans la situation où, d'après les règles du droit des gens, un médiateur qui propose ses bons offices peut s'interposer. Ce médiateur, c'est *aujourd'hui la Société des Nations*, qui a pris la place de l'Etat offrant ses bons offices, et qui a d'ailleurs beaucoup plus de liberté que n'en avait l'ancien médiateur pour se mêler du différend.

Son attention peut en effet, aux termes du paragraphe 2 de l'article 11, appelée par un Membre quelconque de la Société (Assemblée ou Conseil) à titre amical, sur toutes circonstances de nature à affecter les relations internationales, et qui menacent par suite de troubler la paix ou la bonne entente entre nations dont la paix dépend.

Il paraît bien certain que, dans le cas où un Membre de la Société des Nations prend cette initiative, on ne tombe pas par là-même et *ipso*

facto dans la situation prévue par l'article 15, où la procédure comporte des règles, des délais qu'il faut rigoureusement observer. S'il en était ainsi, on aurait donc fait un pas en arrière, en supprimant cette phase des bons offices qui a déjà rendu tant de services !

Tel n'a pas été le but des auteurs du Pacte. Ils ont maintenu cette phase en donnant à la Société le rôle que jouait autrefois l'Etat médiateur.

Ils ont même agrandi ce rôle en déclarant que c'est le « droit » de tout Membre de la Société d'attirer l'attention de l'Assemblée ou du Conseil sur la situation qui menace de troubler la paix du monde. Et dès lors, jamais on ne pourra reprocher à un Membre de la Société des Nations d'agir à titre non amical en usant de ce droit !

Mais il faut aller plus loin ; ce n'est pas seulement un Etat membre de la Société qui peut user de ce droit, c'est l'Assemblée de la Société elle-même qui, *d'office*, peut aux termes de l'article 19 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.

Cet article 19 qui ne paraît pas très clairement rédigé, quand on l'examine seul, n'est pas autre chose que le pendant de l'article 11, § 2, qu'il complète très heureusement.

Un Etat hésiterait peut-être à user du droit que lui confère l'article 11, § 2 ; l'Assemblée n'aura pas les mêmes scrupules. Elle pourra *d'office* prendre ce rôle de médiateur-d'office, ou à la demande même d'une des parties impliquées dans un traité ou une situation internationale qui menace la paix du monde. Mais lorsqu'il en est ainsi, qui ne voit qu'il ne saurait, à aucun point de vue, être question d'instituer une procédure analogue à celle de l'article 15 ?

Dans tous les cas, le Pacte n'a pas prévu et ne devait pas prévoir une procédure spéciale, encore moins renvoyer à celle de l'article 15.

Sans doute, il pourra lui être fait des emprunts, mais ce qu'il faut

affirmer, c'est que le Conseil ou l'Assemblée sont libres de mener leur négociation amiable comme ils l'entendent.

En particulier, il ne pourra pas être question des délais (si indicatifs de toute procédure) prévus par l'article 15. On choisira les meilleurs moyens, *secundum subjectam materiam*, d'amener à l'arrangement destiné à maintenir la paix.

Cette procédure large différera notamment à plusieurs points de vue très importants de celle qui est réglée par l'article 15.

L'article 15 permet au Conseil (ou à l'Assemblée) d'ordonner la publication immédiate des faits et pièces justificatives qui lui ont été communiqués par les parties.

Pour notre Procédure large, sans que ceci soit interdit, il sera prudent de la part du Conseil (ou de l'Assemblée) de prendre sur ce point l'avis des parties.

La différence est facile à expliquer. Quand on se trouve dans le cas de l'article 15, il s'agit de parties dont l'une peut être devant l'un de ces organes de la Société malgré elle. Elle est forcée d'y venir. Et dès lors, la Société est seule juge de l'opportunité de cette publication.

Dans la procédure large des articles 11, § 2 et 19, au contraire, sous peine de voir échouer la conciliation qui est tentée, il ne doit pas être pris de mesure qui puisse froisser une des parties. Puisqu'on veut faire de la conciliation, il faut que le conciliateur montre le plus qu'il pourra d'accord avec les deux parties.

Voici maintenant une différence bien plus importante :

► Quand la procédure de l'article 15 est engagée, le § 8 de cet article prévoit que l'une des parties oppose l'exception de *souveraineté*. Et, dans ce cas, tout en laissant le Conseil juge de la question de savoir si l'exception est fondée, au cas où il la reconnaît, le Conseil le constate par un rapport et ne recommande aucune solution. Son rôle est terminé. Les parties vont rester face à face.

Il en sera tout autrement si l'on se trouve dans la procédure large des articles 11, § 2 et 19.

N'oublions pas, en effet, que nous sommes dans une procédure de conciliation. Et, dès lors, si l'exception de souveraineté est reconnue fondée par le Conseil ou l'Assemblée, il serait contradictoire à cette idée de conciliation de ne permettre au Conseil ou à l'Assemblée de recommander aucune solution. Le rôle conciliateur dévolu à l'un de ces organes de la Société lui commande au contraire de ne pas abandonner la cause de la Paix et de faire encore tous ses efforts pour la faire triompher.

Jusqu'à présent, j'ai toujours supposé que la procédure large dont j'ai tracé les grandes lignes se trouvait engagée par application de l'article 11, § 2, ou de l'article 19.

Mais il faut aller plus loin et décider que cette procédure de conciliation peut, sans restriction aucune, être provoquée par les parties au différend elles-mêmes et qu'elles peuvent s'adresser à cet effet indifféremment ou à l'Assemblée ou au Conseil.

J'arrive ainsi à l'interprétation des articles 3 et 4 du Pacte.

Que portent ces articles ? Ils ont exactement la même teneur et proclament l'un pour l'Assemblée (art. 3, § 3) l'autre pour le Conseil, (art. 4, § 4) que chacun de ces organes de la Société « connaît de toute question rentrant dans la sphère d'activité de la Société ou affectant la paix ~~du~~ monde ». Ces deux articles proclament donc l'égalité des deux organes de la Société.

A prendre ces deux articles à la lettre, il semblerait que l'Assemblée ou le Conseil ont les mêmes attributions. Mais ceci est contredit par tous les articles du Pacte qui distribuent les compétences entre le Conseil et l'Assemblée ?

Que signifient-ils donc ? On peut dire d'abord qu'ils ne contiennent que des déclarations de principe. Au début du Pacte, à propos de l'organisation de la Société, on affirme les buts poursuivis par la Société

et on déclare que leur poursuite est confiée à ces deux organes, sauf ensuite à préciser quelles sont leurs attributions respectives.

Mais, ils signifient aussi que, notamment pour les questions affectant la paix du monde, les deux organes ont les mêmes pouvoirs en tant qu'il s'agit de préserver cette paix par la procédure large de conciliation que nous avons décrite.

Cette procédure peut donc être mise en œuvre, non seulement dans les cas des articles 11, § 2 et 10, mais dans tous les cas possibles susceptibles de se présenter. Et, en particulier, un Etat pourra toujours demander à la Société de prendre en main la cause qu'il lui soumet en vue de faire voir le danger qui menace la paix.

Je viens de dire: demander à la Société. Mais il faut préciser. A qui doit-il s'adresser ?

Si nous étions dans la procédure rigide de l'article 15, nous devrions répondre qu'il faut nécessairement saisir d'abord le Conseil, sauf à l'une des parties de demander dans les 14 jours que le différend soit enlevé au Conseil et soumis à l'Assemblée.

Mais avec la procédure large de conciliation, pas n'est besoin de suivre cette règle. Pourquoi la partie ne pourrait-elle pas d'emblée saisir l'Assemblée ?

Pourquoi lui imposerait-on de saisir d'abord le Conseil ?

Cette obligation est déjà assez difficile à expliquer dans la procédure rigide de l'article 15. Car, du moment que la partie a le droit absolu de saisir l'Assemblée, on ne comprend pas très bien pourquoi on lui impose de saisir d'abord le Conseil.

Mais, en tout cas, si le texte l'impose pour la procédure rigide, il ne peut pas empêcher de saisir d'abord l'Assemblée dans le cas où on n'en est pas encore à ce que suppose l'article 15, c'est-à-dire « au différend susceptible d'entraîner une rupture ».

Les voies de la conciliation sont ouvertes, encore faut-il qu'elles le soient le plus largement possible.

Et ainsi s'expliqueraient, en dehors de ce que j'ai dit plus haut, les articles 3 et 4, § 4 du Pacte.

Sans se mettre en désaccord avec les articles du Pacte qui prévoient des attributions spéciales, soit pour l'Assemblée, soit pour le Conseil, et des compétences spéciales qui ne peuvent qu'être supprimées par des articles aussi généraux que les articles 3, § 3 et 4, § 4 du Pacte, on peut tout au moins pour cette attribution générale qui consiste à « préserver la paix du monde » donner compétence indifféremment à l'un ou à l'autre organe de la Société, quand il ne s'agit que d'entamer cette large et libre procédure de conciliation qui peut rendre tant de services !

Reste une dernière question impliquée dans la question que nous venons de traiter.

C'est celle de la saisine de l'Assemblée ou du Conseil. Qu'on me pardonne cette expression de technique juridique.

Elle est empruntée à la procédure judiciaire, et vise le procédé légal par lequel un tribunal peut être saisi, c'est-à-dire obligé de dire le droit à la partie qui a le pouvoir de le lui demander et de l'obliger à remplir sa fonction.

Ici aussi, et bien que la procédure n'ait rien de judiciaire, même celle de l'article 15, il faut se demander comment le Conseil où l'Assemblée peuvent être saisis.

Je dis « saisis » en prenant ce mot dans le même sens qu'en matière judiciaire.

Eh bien ! nous allons trouver ici une dernière différence entre la procédure rigide de l'article 15 et la procédure large des articles 3, § 3 et 4, § 4, 11, § 2 et 19 du Pacte.

Si nous nous trouvons en présence de la procédure de l'article 15, le § 1 de cet article indique très clairement que l'Etat a le droit de saisir le Conseil, qui méconnaîtrait gravement sa mission et son devoir s'il opposait une fin de non-recevoir à la demande de cet Etat. Il y a saisine dans le sens propre du mot, comme on dit aujourd'hui la procédure de

l'article 15 est déclanchée de plein droit par l'avis donné au Secrétaire Général de la Société.

Mais il ne saurait en être de même dans les situations où il n'y a lieu qu'à la procédure de conciliation.

Il faut laisser le Conseil ou l'Assemblée juge de la question de savoir s'il importe vraiment que la Société soit saisie du différend. « *De minimis non curat prator* » disaient déjà les Romains.

Si donc l'Assemblée ou le Conseil sont sollicités d'intervenir au titre de conciliation par application des articles 3, § 3 et 4, § 4, si l'un des membres de la Société « appelle leur attention à titre amical sur une circonstance de nature à troubler la paix du monde », si, enfin, une partie sollicite l'application de l'article 19, dans tous ces cas, j'estime que le Conseil ou l'Assemblée doivent rester juges de la question de savoir s'ils doivent donner suite à la requête qui leur a été adressée.

Dans le cas de l'article 19, en particulier, il ne serait pas admissible que le droit qui est attribué à l'Assemblée pût être transformé en une obligation par le seul fait qu'une des situations prévues dans cet article lui est indiquée par un membre de la Société.

C'est l'Assemblée seule qui est investie du droit de s'occuper des traités devenus inapplicables et des situations internationales dont le maintien est susceptible de mettre en péril la paix du monde. Sans doute, on n'interdit à la partie intéressée de solliciter l'Assemblée de se saisir de la question. Mais celle-ci doit, pour toutes sortes de raisons, rester libre d'accepter ou de repousser la demande qui lui est faite. Elle seule est juge, aux termes mêmes de l'article 19, de la question de savoir si elle doit « 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. »

La question qui vient d'être examinée en suscite nécessairement une autre. Quelle sera la situation des parties après que le Conseil ou l'Assem-

blée auront été saisis d'une demande basée sur les articles 3, 4, II et 19 du Pacte?

Si le Conseil ou l'Assemblée consentent à rester saisis, il est certain qu'ils demanderont aux parties, parce que cette décision est nécessaire pour qu'ils puissent accepter leur mission, de surseoir à toute mesure, à tout acte susceptible d'envenimer le conflit qui n'est encore qu'en germe. Mais ni le Conseil, ni l'Assemblée ne peuvent rien imposer aux parties. Le maintien du *statu quo*, si désirable, est laissé à leur discrétion, à leur appréciation.

De même que dans la procédure rigide de l'article 15, les parties ne sont obligées, pendant le cours de cette procédure, qu'à ne pas entrer en guerre jusqu'à ce qu'elle soit terminée, mais sont libres de prendre toutes mesures et de faire tous actes qui ne constituent pas des faits de guerre, de même et *a fortiori* doit-il en être ainsi dans le cas de la procédure conciliatoire.

Mais dans cette dernière hypothèse, il y a toute chance pour que les parties consentent à maintenir le *statu quo*, car leur intérêt est en jeu. La Société des Nations pourrait être légitimement froissée qu'on l'oblige à enquêter et à statuer dans des conditions si peu favorables à une entente.

II.

APPLICATION DES PRINCIPES CI-DESSUS DÉVELOPPÉS AU DIFFÉREND ENTRE LE PÉROU ET LA BOLIVIE, D'UNE PART, ET LE CHILI, D'AUTRE PART

A la lumière des principes ci-dessus exposés, il est facile de résoudre la question qui se pose relativement au différend entre le Pérou et la Bolivie, d'une part, et le Chili, d'autre part.

Ce différend se rattache à l'exécution du traité d'Ancón et à l'occupation par le Chili des provinces péruviennes de Tacna et d'Arica. Il s'agit donc à la fois d'un traité à propos duquel on peut dire qu'il est devenu inapplicable, et, si on ne veut pas mettre en premier plan le traité, d'une situation internationale dont le maintien pourrait mettre en péril la paix au monde. Le Pérou et la Bolivie peuvent donc demander à la Société qu'elle invite le Pérou, la Bolivie et le Chili à procéder à un nouvel examen du traité et de la situation internationale qu'il a créée. En même temps, la Société peut leur offrir ses bons offices.

L'article 3 du Pacte serait d'ailleurs suffisant pour justifier la compétence de l'Assemblée.

Mais cette compétence est, comme nous l'avons établi plus haut, une compétence purement facultative de la part de l'Assemblée. Elle peut retenir le différend porté devant elle, comme elle peut le repousser,

que le Pérou et la Bolivie s'appuient sur l'article 3 ou qu'ils joignent à l'article 3 l'article 19 dont ils demanderaient l'application.

Pour se trouver au bénéfice d'une compétence non plus facultative, mais obligatoire de l'Assemblée, ces parties devraient s'appuyer sur les dispositions de l'article 15 et s'exposer à toutes les conséquences qui peuvent résulter de son application.

Le Chili pourrait-il décliner la compétence de la Société des Nations en opposant l'exception de la souveraineté, c'est-à-dire, en prétendant que le différend porte sur une question que le droit international laisse à sa compétence exclusive (article 15, § 8)? Evidemment non. L'interprétation comme l'application des traités sont essentiellement matière internationale, par définition même, en quelque sorte.

Il ne pourrait pas davantage s'appuyer sur l'article 21, qui déclare l'incompatibilité avec le Pacte de la doctrine de Monroe, car si la doctrine de Monroe devait empêcher la Société des Nations de s'occuper de tout différend où se trouverait impliquée une nation américaine, on ne comprendrait pas que la quasi unanimité des Etats américains aient apposé leur signature en bas du traité de Versailles. La doctrine de Monroe est et reste applicable en tant qu'elle maintient la paix du monde. Ici, son application risquerait au contraire de la troubler. En tant qu'il s'agit du maintien de la paix, les Etats qui ont adhéré au Pacte sont entièrement reliés entre eux. Si des arrangements particuliers sont maintenus, des ententes régionales permises, c'est en tant qu'il en résulte un surcroît de garanties pour le maintien de la paix. Ces ententes et ces arrangements s'ajoutent aux garanties qu'apporte la mission pacificatrice de la Société, mais elles ne la font pas disparaître.

(Signé) : F. LARNAUDE.
