

Remplacer les mots « des clauses du présent traité » par les mots « d'accords conférant, etc. » est une modification tout à fait justifiée. Car ce n'est pas seulement « le présent traité », ou, plus exactement, ce ne sont pas seulement les traités de paix qui contiennent le pacte de la SDN et qui attribuent des compétences au Conseil ou à l'Assemblée. Il y a d'autres traités qui le font également et qui contiennent des dispositions concernant la manière de prendre la décision dans l'affaire tombant sous la compétence de la SDN. Mais on peut se demander si la formule proposée « ou d'accords conférant certaines attributions à la SDN » n'est pas trop étroite. L'article IX, § 1^{er} du Règlement intérieur du Conseil, adopté par le Conseil le 26 mai 1933, qui correspond au § 1^{er} de l'article 5 du pacte, est rédigé comme suit : « Sauf disposition expressément contraire du pacte ou des clauses de tout autre acte dont il s'agit de faire application, les décisions du Conseil sont prises à l'unanimité des membres de la Société représentés à la réunion. » Cette formule tient compte du fait que des attributions peuvent être conférées à la SDN non seulement par des accords, mais aussi par d'autres actes (non contractuels, par la loi d'un État, par exemple), et que les normes qui confèrent une compétence à la SDN et qui contiennent des dispositions relatives à la procédure, ne rentrent en ligne de compte pour le Conseil ou pour l'Assemblée que si ceux-ci sont tenus de les appliquer (et ils n'y sont tenus que s'ils ont accepté la compétence attribuée). C'est pourquoi j'ai proposé dans mon étude sur la révision juridico-technique du pacte le texte suivant : « Sauf disposition expressément contraire du présent statut ou d'une autre norme que l'Assemblée ou le Conseil sont appelés à appliquer... »¹

Si la Commission pour la mise en œuvre des principes du pacte a considéré comme possible de proposer ces amendements pour améliorer la technique juridique du statut de la SDN, il est difficile de comprendre pourquoi elle s'est bornée à ces deux points relativement peu importants, et pourquoi elle a renoncé à s'occuper des autres défauts purement techniques du statut qui sont plus dangereux², et qui sont tout aussi peu en rapport avec la séparation du pacte et les traités de paix que les amendements du § 1^{er} de l'article 4, concernant le nombre des membres temporaires du Conseil, et au § 1^{er} de l'article 5.

1. Cf. mon étude « Contribution à l'étude de la révision juridico-technique du pacte de la SDN », *Revue générale du droit international public*, 44^e année, t. XI, p. 674 et s.

2. Cf. mon étude : « Contribution à l'étude de la révision juridico-technique du pacte de la SDN », *Revue générale de droit international public*, 44^e année, t. XI, 1937, p. 625-680 : 45^e année, t. XII, 1938, p. 5-43, 161-240, 393-435, 521-566.

X

La technique du droit international et l'organisation de la paix*

I

Dans la longue lutte que le génie de l'humanité conduit contre son ennemi le plus acharné, la guerre, une victoire est régulièrement suivie d'une défaite. Malgré la conclusion du pacte de la Société des nations et surtout du pacte Briand-Kellogg, dont l'annonce fut reçue avec tant de joie par les amis de la paix, et par lequel la guerre est solennellement proscrite comme moyen de politique nationale, nous nous trouvons aujourd'hui devant ce fait moins réjouissant que les efforts du monde en vue d'un désarmement général, s'ils n'ont pas échoué, n'ont que peu de chances d'aboutir à un résultat vraiment satisfaisant. Si l'on désire favoriser de toutes ses forces les facteurs qui tendent à la pacification du monde et que l'on essaie de se rendre compte des causes qui font échec à ces facteurs, on arrive à cette conclusion que, dans la manière de traiter les faits à réformer, les vues du problème sont beaucoup moins nettes que la volonté n'est bonne. Il ne s'agit pas, à proprement parler, d'un but moral et politique, car tout le monde est d'accord sur un point : la nécessité d'établir la paix dans le monde ; il ne se trouve peut-être pas un État ou un homme d'État, actuellement, qui veuille, publiquement, ne pas accepter cet idéal. De quelle manière réalisera-t-on cet idéal ? C'est sur ce point que les avis diffèrent, et de ce point que proviennent les difficultés. Il faut déterminer les *moyens appropriés* pour atteindre un but défini, qui est hors de discussion. Le problème est d'ordre *technique*.

* *Revue de droit international et de législation comparée*, 1934, p. 5-24.

II

Si l'on considère de ce point de vue la grande conférence du désarmement, il faut d'abord constater que sa base est l'article 8 du pacte de la Société des nations. Il établit dans son § 1^{er} le principe : « Que le maintien de la paix exige la réduction des armements nationaux au minimum compatible avec la sécurité nationale et avec l'exécution des obligations internationales imposées par une action commune. » Ce principe, la ligne générale de la politique pacifiste de la SDN, est à maints égards plus que problématique. Une action dirigée vers le désarmement a-t-elle quelque chance de réussir si elle est entravée de prime abord par cette préoccupation de « sécurité nationale », qui a servi jusqu'ici à justifier les pires armements ? Une réduction des armements nationaux, comment saurait-elle être possible, si chaque État peut justifier son appareil de guerre non seulement par la nécessité de se défendre lui-même, mais aussi par l'obligation de participer à une « action commune » ?

Le « maintien de la paix », c'est-à-dire la *suppression de la guerre*, peut-on la réaliser en essayant de réduire progressivement les moyens de guerre ? Ne sera-t-il pas possible de faire la guerre avec des armées plus réduites et peut-être plus facilement encore qu'avec de grandes armées ; surtout si l'on songe à l'éventualité d'une guerre aérienne ou d'une guerre chimique ? La réduction des armements doit évidemment préparer un désarmement total, qui seul pourrait exclure la guerre. Mais peut-on sérieusement, *dans l'état actuel de l'organisation internationale*, entreprendre la suppression de la guerre ? Cette suppression est évidemment le but des tendances pacifistes du pacte de la SDN. Il ne s'agit d'ailleurs pas uniquement de la guerre ; les expériences de ces derniers temps ont montré, en effet, que les représailles peuvent adopter elles aussi des formes qui ressemblent beaucoup à celles de la guerre. Si l'on veut écarter de l'ordre international la guerre et d'autres actes de contrainte plus ou moins semblables à la guerre en tant qu'actes de l'autoprotection, il faut d'abord connaître la nature de cet ordre. Il faut surtout voir nettement quelle est la fonction remplie dans cet organisme par l'élément que l'on voudrait éloigner comme nuisible. Le chirurgien qui, pour sauver la vie et la santé, veut extirper du corps un organe n'a-t-il pas besoin de connaître avec exactitude la fonction de cet organe ?

III

L'organisation internationale, qu'il s'agit de réformer par l'abolition de la guerre et des actes de contrainte analogues, n'est pas autre chose que le *droit international*, donc un ordre juridique. C'est là une conception à laquelle pré-

cisément les *pacifistes doivent s'attacher avec la plus grande fermeté*. Rien n'est plus dangereux pour la paix que cette idée fautive et nullement basée sur des faits selon laquelle l'*organisation actuelle* des relations interétatiques ne serait pas une *organisation juridique* au sens propre du mot. Il n'y a pas de plus grande aberration que de s'imaginer qu'on élève la valeur et le sens de l'organisation internationale en lui reconnaissant un caractère non pas juridique, mais purement moral. Si l'on veut servir la cause de la paix, il vaut mieux parler de droit international plutôt que de vanter (comme cela se produit malheureusement trop souvent) une justice nébuleuse et, partant de cette conception, négliger le développement d'un droit qui n'est qu'à ses débuts. Si le pacte de la SDN avait employé moins souvent le terme orgueilleux de « justice » (par exemple dans le Préambule et l'article 15, paragraphe 7), et si l'on s'était soucié davantage de la technique juridique, le pacte aurait mieux rempli sa tâche.

Mais si l'on considère l'organisation qui règle actuellement les relations réciproques des États comme un ordre juridique, on voit inévitablement la fonction que la technique juridique assigne à la guerre et à d'autres actes de contrainte, compris sous le nom de *représailles*, dans l'organisation internationale existante.

Tout droit est, par sa nature même, un *ordre de contrainte*. Il diffère de toutes les autres normes sociales, et spécialement de la morale, en ce qu'il s'efforce de créer l'état social désiré en soumettant à une sanction l'individu dont l'attitude est contraire à la norme, cette attitude étant la prémisses, et la sanction sa suite. Dans le droit interne, la sanction est l'exécution civile et la répression criminelle. Le droit est un ordre instituant la contrainte et, comme tel, un moyen spécial de la technique sociale. C'est un moyen et non pas une fin, car ce sont des buts divers que le droit – simple moyen de réalisation – doit permettre de réaliser. On a recours au droit chaque fois que l'on estime nécessaire de se servir de l'ordre de contrainte pour créer ou maintenir un état déterminé dans la communauté.

Si le droit international est un droit véritable, un droit au même sens que le droit interne, il doit nécessairement comporter un ordre de contrainte ; il doit pouvoir obliger les États qui lui sont soumis à adopter une attitude définie, en établissant la *sanction* qui doit frapper l'État n'adoptant pas l'attitude prescrite. Si, dans les relations entre les États, de telles sanctions n'existaient pas, si l'on ne pouvait pas démontrer que les devoirs imposés aux États par le droit international présentent la même forme que les devoirs juridiques des individus, si l'on ne pouvait pas démontrer que la technique de la force obligatoire du droit est la même dans le droit international que dans le droit interne, on ne pourrait pas parler d'un « droit » international au sens exact du mot. S'il en était ainsi, l'organisation internationale n'aurait pas encore gravi le premier échelon qu'elle doit atteindre – l'exemple du développement de

l'organisation de l'État le prouve – si elle veut garantir la paix. En fait, le droit international positif prévoit de telles sanctions. Il ne s'agit pas d'exécution civile et encore moins d'une « peine », mais l'analogie avec ces deux sanctions du droit interne est complète. Les actes de contrainte prévus par le droit international général (ou commun), ses sanctions, ce sont les représailles et, spécialement, la guerre.

IV

Il est généralement reconnu que les *représailles*, au sens du droit international positif, ne sont qu'une réaction contre un tort subi ; elles sont dirigées contre l'État qui adopte une attitude contraire au droit, comme suite de cette infraction. Quelques internationalistes contestent encore que le droit international n'admette la guerre que sous cette forme, ainsi que le prétend la théorie du *bellum justum*. Il se trouve encore des juristes qui prétendent que (sous réserve des limitations imposées par des traités particuliers) chaque État peut faire la guerre à n'importe quel moment et contre n'importe qui, sans attenter au droit international. Cette opinion ne peut se concilier avec la conception d'un ordre juridique interétatique. On ne peut affirmer que chaque État est obligé en droit, et de par le droit international général, de respecter certaines sphères d'intérêts des autres États, c'est-à-dire de s'abstenir de certaines atteintes à cette sphère, qui est pour cela et uniquement pour cela une sphère juridique, et déclarer en même temps que chaque État peut, par la guerre, non seulement attaquer cette sphère selon son bon plaisir, mais même détruire complètement la sphère d'intérêts de l'autre État et par là cet État même, sans qu'on puisse y voir une infraction au droit. Il serait insensé de prétendre que la représaille dirigée contre une certaine sphère d'intérêts soit liée à des conditions définies, et de proclamer en même temps que la guerre qui est dirigée contre la totalité des intérêts d'un autre État est une action laissée par le droit international au libre arbitre des États. Ceux qui repoussent la théorie de la guerre juste nient, en vérité, la nature juridique du droit international et enlèvent au droit international son caractère d'ordre normatif. La théorie selon laquelle le droit international n'admet la guerre, comme d'ailleurs la représaille, que sous la forme d'une réaction contre un tort, théorie qui présente toute autre guerre comme une violation du droit international, est non seulement la suite logique de la conception qui fait du droit international une organisation juridique, mais correspond aussi aux faits qui sont à la base de ce droit. On ne peut certes pas prétendre que les guerres n'ont jamais été que des réactions contre des torts subis. Il y a eu, c'est certain, de nombreuses guerres injustes. Mais, presque toujours, les États ont cru

devoir justifier la guerre qu'ils faisaient en la représentant comme une réaction contre un tort qui leur aurait été infligé. C'est précisément l'idée qu'une telle justification est nécessaire qui montre le sens du droit international objectif. Dans l'état actuel du droit international, son vrai sens ne peut d'ailleurs se manifester autrement.

V

Cet état est caractérisé par le fait que le droit international général se trouve encore, du point de vue technique, au stade d'*ordre juridique primitif* c'est-à-dire au stade même où l'ordre juridique interne s'était trouvé tout au début de son évolution. C'est un stade marqué par une *décentralisation* complète. Il n'existe pas – comme dans un ordre juridique techniquement développé – d'organes centraux spécialisés pour la formation et l'exécution du droit. Les normes générales valables pour la communauté entière ne sont pas édictées consciemment par le législateur dans une procédure exactement réglée. Elles se forment – comme au début du développement du droit interne – dans la voie de la coutume, c'est-à-dire par la pratique constante des membres de la communauté. Il n'existe pas – dans le cadre du droit international général – d'instances centrales qui auraient à appliquer les normes générales à des cas concrets. Mais ce sont – comme du temps où le droit de la vengeance existait encore, où le créancier saisissait lui-même un gage chez le débiteur en demeure – les membres mêmes de la communauté internationale qui se chargent de faire appliquer le droit. C'est l'État lésé lui-même qui doit affirmer qu'une violation du droit international s'est produite. Et si l'autre État conteste avoir violé le droit, il n'existe point – dans le droit international général – de procédure obligatoire pour trancher ce différend. C'est également l'État lésé lui-même qui devra réagir d'après sa propre appréciation contre le tort qu'il estimerait avoir subi de la part d'un autre État, en recourant aux actes de contrainte spécifiques du droit international, c'est-à-dire à la guerre ou aux représailles.

VI

Nous avons affaire ici à cette technique juridique élémentaire de l'*autoprotection* qui fut à l'origine également du droit interne de l'État moderne. Mais, tout comme celui-ci, le droit international dépassera ce stade primitif. Des progrès remarquables ont été déjà accomplis dans ce sens au sein de communautés juridiques particulières, telles que les communautés d'États constituées par la Société des nations ou par le pacte Briand-Kellogg ; ce n'est d'ailleurs

que dans le cadre de communautés juridiques particulières de ce genre que des progrès peuvent être accomplis. Tous les efforts tentés dans cette direction, et en particulier les diverses tentatives faites pour exclure la guerre des relations internationales, tendaient – consciemment ou non – à sortir de la technique juridique de l'autoprotection. Si l'on veut que ces efforts aboutissent à un résultat durable, il convient de ne pas perdre de vue un seul instant la structure juridique de la communauté dont on prétend réformer l'organisation. Il faut considérer avant tout que c'est dans la technique juridique qu'un progrès doit être réalisé ; que ce progrès est fonction d'une évolution progressive qui découle de la nature même du droit et que le droit a déjà accomplie une fois dans le cadre de l'ordre juridique interne. S'il était permis d'établir des analogies dans le domaine du droit avec ce qui se passe dans la nature et de mettre en parallèle le développement de la communauté juridique humaine avec celui de l'homme lui-même, placé sous le signe de la *loi fondamentale biogénétique*, l'on pourrait dire que cette loi s'applique également, dans une certaine mesure, à l'évolution du droit. On sait que cette loi affirme que l'individu humain reproduit, au cours de son développement embryonnaire, les divers stades par lesquels a passé l'espèce humaine. Cette loi se présente, dans le domaine du droit, sous une forme inverse : c'est ici la communauté internationale dans son ensemble – qui correspond pour ainsi dire à l'espèce – qui doit reproduire, à l'état embryonnaire où elle se trouve encore, tous les stades du développement par lequel l'ordre juridique interne avait passé antérieurement. Le développement de la technique du droit international qui constitue la communauté des États peut évidemment s'accomplir beaucoup plus rapidement que l'évolution correspondante, longue de plusieurs milliers d'années, qui a permis à l'ordre juridique interne de se constituer dans sa forme présente. L'embryon humain parcourt lui aussi en peu de mois les étapes que l'humanité a mis des milliers d'années à franchir. Mais il n'est pas possible, semble-t-il, de sauter, au cours de cette évolution, des stades essentiels. On ne doit certes pas méconnaître la différence qui existe entre une évolution naturelle, entièrement soustraite à l'arbitraire de l'homme, et le progrès technique des institutions sociales issues de l'action et de la pensée de l'homme. Mais cette différence n'empêche pas que le progrès social soit lui aussi soumis à des lois immanentes, découlant de la nature de l'homme et par suite aussi de la nature humaine de ces institutions. Du point de vue de son évolution, la société humaine doit être considérée comme faisant elle aussi partie de la nature. Les efforts de la raison et de la volonté de l'homme qui tendent vers le progrès auront d'autant plus de chance de succès qu'ils tiendront davantage compte de ces facteurs naturels qui régissent également les formations sociales, autrement dit de la nature profonde de ces formations et de leur structure interne.

VII

Dans la tâche qui nous incombe de faire progresser, par notre action consciente, la technique du droit international, nous avons ce grand avantage de pouvoir nous inspirer de l'exemple que nous fournit l'évolution de l'ordre juridique interne. Or, nous distinguons dans cette évolution les stades typiques suivants, en ne tenant compte ici que des fonctions juridiques au sens étroit et non des fonctions militaires et religieuses de la communauté. À cet état de décentralisation totale dont nous parlions plus haut succède l'apparition des premiers organes centraux qui sont non pas des organes de législation comme on pourrait être tenté de le penser, mais des organes de *juridiction*. Le droit continue à se former par voie de coutume, ou selon la procédure contractuelle, au sein de communautés particulières, alors que les tribunaux centraux fonctionnent déjà depuis longtemps. Il n'en va pas autrement dans le droit international. Et si l'on considère que la formation d'un organe central de législation, ou même simplement la codification du droit coutumier en vigueur (laquelle constitue toujours, dans une certaine mesure, un acte central et créateur du droit, c'est-à-dire un acte de législation) n'intervient dans l'ordre juridique interne qu'à un stade déjà fort avancé de son développement technique, l'on comprend pourquoi toute tentative de créer un *Parlement mondial* ou même une autorité législative quelconque qui ne serait valable qu'au sein d'une communauté juridique particulière de quelque importance doit être considérée pour l'heure comme utopique. Et il n'est pas jusqu'aux tentatives de *codification du droit international* (laquelle ne revêt jamais un caractère exclusivement déclaratif mais est en même temps, dans une forte mesure, un acte constitutif de droit), qui ne doivent être considérées, en raison de l'état général du droit international, comme grandement prématurées. L'on constate dans l'ordre juridique interne, en ce qui concerne précisément la création de normes générales, un phénomène qui revêt, du point de vue de la technique du droit international, une signification particulière : ce sont, en effet, les tribunaux de l'État qui font progresser, à l'origine, l'ordre juridique par le fait qu'ils ne se bornent pas à réaliser le droit coutumier mais le modifient à l'occasion par l'application – il est vrai sous le couvert d'une simple interprétation – de normes juridiques nouvelles, issues d'une conscience juridique modifiée. Dans la communauté juridique primitive, le droit est considéré, dans ses règles générales, comme intangible. Les modifications du droit, que les changements de circonstances rendent nécessaires, ne peuvent être obtenues que par un détour. Ce sont les tribunaux qui sont les instruments de ces modifications du droit et qui peuvent, en vertu de leur autorité, modifier profondément non seulement le droit général, mais encore le droit particulier d'origine contractuelle.

VIII

Telle est également la voie que devra suivre – du moins dans l'avenir immédiat – le développement du droit international. On ressent de plus en plus le besoin que le droit international, et non pas seulement le droit international général, mais spécialement aussi le droit international particulier créé par des traités collectifs puissent *évoluer* et *se modifier* d'une autre manière que dans la voie difficile, et qui empêche en fait tout progrès réel, de l'expression de la volonté unanime des sujets de droit auxquels la norme qu'il s'agit de modifier confère déjà des droits ou des obligations. C'est en particulier la nécessité de sortir d'un *statu quo* créé par les grands traités de paix et que beaucoup considèrent comme injuste, certains même comme insupportable, qui a fait apparaître ce besoin. Mais il n'est pas d'autre issue ici que dans la création d'une *juridiction forte*, réellement obligatoire, ne souffrant pas d'exception.

Son autorité sera d'autant plus grande que sa compétence sera plus complète. Et plus grande sera son autorité, plus il lui sera facile d'appliquer non seulement le droit existant, mais de juger selon l'équité, c'est-à-dire de créer du droit nouveau. Car plus grande sera l'autorité du tribunal international, compétent pour tous les conflits, et moins il sera nécessaire de l'autoriser expressément à appliquer d'autres règles que celles du droit en vigueur. Un tribunal souverain s'y décide de lui-même, comme l'enseigne l'expérience dans l'ordre juridique interne. La création, ne fût-ce, pour commencer, qu'au sein d'une communauté d'États particulière, d'une juridiction effective, c'est-à-dire techniquement parfaite, doit organiquement précéder toute tentative d'instituer des organes de législation internationale, voire toute tentative de codification du droit international. Elle seule permettra et facilitera grandement la réalisation de ces deux autres buts, aujourd'hui inaccessibles.

IX

C'est encore l'examen du développement de l'ordre juridique interne qui nous fournit un enseignement précieux quant au *développement ultérieur probable de la juridiction internationale*, quant à la seule voie raisonnable qu'elle puisse suivre dans ce développement ; autrement dit, quant à la direction dans laquelle il faut consciemment travailler au développement de la juridiction internationale, si on veut que ce développement aboutisse. On doit distinguer, dans la fonction du tribunal, deux actes différents : Le premier consiste dans la constatation, en quelque sorte « authentique », de l'existence ou de la

non-existence de l'infraction au droit que l'une des parties prétend voir dans le comportement de l'autre partie. Le second acte diffère selon le résultat du premier : si le tribunal ne constate pas d'infraction au droit, il écarte la demande ou la plainte. S'il constate par contre une infraction au droit, il fixe les conséquences de l'infraction, à savoir, en première ligne, l'obligation de réparer le dommage causé et ensuite, pour le cas où la partie ayant violé le droit refuserait d'accomplir cette obligation, c'est-à-dire refuserait de se conformer au jugement du tribunal et aggraverait de la sorte la violation originelle du droit par un déni de droit (*Rechtsverweigerung*), les sanctions qu'il y a lieu de lui appliquer. Il faut donc distinguer entre la *juridiction* proprement dite et l'*application des sanctions*. Cela veut dire qu'il faut distinguer entre l'acte qui consiste à dire le droit et celui qui consiste à appliquer des sanctions ; d'autant plus que, historiquement, la centralisation de l'acte qui consiste à dire le droit a précédé de beaucoup la centralisation de l'acte qui consiste à appliquer des sanctions. Primitivement, les tribunaux autorisaient, après avoir constaté l'existence d'une infraction au droit, la partie lésée à se faire justice elle-même. On ne l'avait privée au début que du pouvoir de décider si son droit avait été violé ou non. Et cette renonciation du lésé au droit de décider lui-même, c'est-à-dire à la faculté de dire lui-même le droit, représente, du point de vue de la technique juridique, un progrès bien plus important que la renonciation, qui n'est intervenue que beaucoup plus tard, au droit d'autoprotection, c'est-à-dire à la faculté de prendre lui-même des mesures de contrainte contre l'auteur de l'infraction, que la substitution à l'autoprotection autorisée par une décision objective du tribunal d'actes de contrainte émanant des organes centraux. Ce dernier progrès correspondrait au stade qu'on désigne dans l'ordre du droit international et dans la langue qui lui est propre par le *désarmement des États particuliers* et l'*armement de la communauté internationale* qui les englobe.

X

J'aimerais faire remarquer, à ce propos, que si l'on considère la communauté internationale comme une communauté juridique et si on la veut telle, ce serait une illusion singulière, une conception à courte vue, que de s'imaginer que le *désarmement des États particuliers*, ou même une limitation quelque peu importante de leurs armements serait possible sans qu'on crée en même temps, ou même préalablement, le pouvoir exécutif central capable d'assumer la fonction juridique qui incombe jusque-là aux forces armées des États particuliers, à savoir la réaction aux infractions au droit, l'application des sanctions prévues par le droit international général. Dans la mesure où l'on

veut maintenir à un état déterminé le caractère d'état juridique, il faut commencer par lui assurer les garanties qui lui confèrent ce caractère, c'est-à-dire la possibilité de disposer de sanctions appropriées. Il est pour cette raison peu raisonnable de vouloir supprimer la guerre par un traité international sans prévoir à la place de la guerre une autre mesure de contrainte internationale comme réaction à une éventuelle violation du droit et sans créer les conditions d'organisation nécessaires à la réalisation des mesures d'exécution internationale. Il serait absurde de demander à celui qui veut le respect de son droit, et de son droit seulement, de renoncer à l'autoprotection tant qu'il ne pourra pas compter sur une aide efficace de la communauté juridique. Dans le droit interne également, l'autoprotection n'a pu être mise de côté que grâce à l'organisation d'une juridiction publique et d'un pouvoir de contrainte centralisé. Interdire la guerre avant que ne soit constitué un pouvoir exécutif international, chargé d'exécuter les arrêts d'un tribunal international et assez puissant pour les faire respecter, ce serait favoriser ceux qui sont décidés à atteindre leurs buts même à l'encontre du droit international ; ce serait accorder une prime à la violation du droit international. Ce ne serait pas un progrès, mais un recul dangereux du développement de l'organisation internationale. Car ce ne serait ni plus ni moins que retirer à cette organisation le caractère d'*ordre juridique*, conquis par elle au prix de tant d'efforts. Qu'aurait à craindre celui qui violerait le droit, s'il ne devait pas même s'attendre à ce que du moins le lésé prenne des mesures contre lui, et puisse les prendre légalement ? La croyance que l'ordre international pourrait reposer sur les seuls fondements de la bonne volonté des États et de l'opinion publique est une des plus dangereuses utopies qui soient ; elle n'est ni moins utopique ni moins dangereuse que l'*anarchie* qui se dresse contre le système de contrainte de l'ordre juridique interne. Et elle n'est pas autre chose au fond qu'une doctrine d'anarchisme international. La notion fort confuse du boycottage international de celui qui a violé le droit ne saurait non plus faire abstraction d'un pouvoir exécutif, car une telle action de boycottage aurait besoin d'être organisée et garantie de quelque manière. Et c'est de même une illusion absurde que de croire que l'on puisse, au stade actuel de l'organisation internationale, maintenir à la longue dans un état de désarmement complet ou dans un état qui s'en rapproche, un *État déterminé*, c'est-à-dire une formation politique qui, à tous les autres égards, possède le caractère d'un État, qui en a les droits et les obligations, et qui, de par son peuple et son territoire, est de plus un grand État, alors que, tout autour, tous les autres États demeurent armés et doivent le demeurer, ne fût-ce que pour pouvoir défendre et maintenir leur droit, et par là même le droit international. Au stade actuel du droit international, être *désarmé* signifie jusqu'à un certain point être *sans droit*.

XI

Tous les efforts qui tendent à un désarmement, qu'il soit total ou partiel, universel ou limité à un seul État, sont voués à l'échec non seulement parce qu'ils ne peuvent pas – et ne le pourront pas de longtemps – s'accompagner d'une centralisation du pouvoir exécutif, de la création d'un pouvoir central armé, mais surtout parce que les conditions nécessaires du point de vue du développement de la technique juridique font encore défaut. Le droit, pas plus que la nature, ne fait de sauts. Et il est vain de vouloir élever une magnifique toiture tant que les fondations de l'édifice ne sont pas achevées. Les fondations de toute organisation juridique comme de toute communauté juridique, c'est *la juridiction*. Avant de pouvoir songer sérieusement à créer au sein d'une communauté d'États particulière telle que celle de la SDN une police centrale ou une armée, son rôle dût-il se limiter à l'exécution des arrêts d'un tribunal central, il faut s'efforcer de réaliser – en s'inspirant de la voie que le développement de la technique juridique a suivie au sein de la communauté de droit interne – cet état dans lequel l'autoprotection, tout en demeurant admise en principe, était soumise à certaines limites. Tout État devra, certes, pouvoir réagir par ses propres moyens de contrainte contre l'atteinte portée à son droit, mais il ne sera autorisé à réagir de la sorte que si un arrêt lui en reconnaît le droit, après qu'un tribunal objectif aura constaté l'infraction d'après une procédure objective. Les trois actes constitutifs de toute procédure juridique, à savoir la constatation de l'infraction au droit, la détermination des conséquences de l'infraction et leur réalisation, ne constituent pas seulement une série logique, mais ils règlent également tout développement ultérieur éventuel et toute réforme de cette procédure et de ses formes techniques. On ne peut pas pousser le dernier acte, la réalisation des sanctions, à son point de perfection en le centralisant, tout en laissant le premier acte, la constatation de l'infraction, à l'état tout à fait primitif de décentralisation totale. L'autoprotection ne pourra être ni supprimée ni limitée tant qu'on n'aura pas mis fin au pouvoir, autrement plus dangereux, de l'État de décider lui-même s'il y a eu ou non violation du droit. Les États qui désirent constituer une communauté plus étroite que celle que réalise le droit international général, doivent commencer par s'obliger, par une convention, à *ne recourir à aucun acte de guerre, à aucune mesure de représailles analogue à la guerre, à aucune mesure de contrainte quelle qu'elle soit, en un mot à aucune intervention, à titre de sanction, dans la sphère des intérêts protégés par le droit international d'un autre État, si ce n'est sur la base d'un arrêt judiciaire qui les y autorise*. Or cela signifie que ces États s'engageront à soumettre à un tribunal central tous les différends, *sans aucune exception*, et qu'ils ne se borneront pas à mettre la guerre

hors la loi tout en laissant les États libres de recourir à des mesures qui ne sont guère moins dangereuses, telles que par exemple les *représailles* ; cela signifie notamment qu'ils renonceront à la distinction hypocrite et néfaste entre différends *juridiques* et *politiques* ; et, ce qui n'importe pas moins, qu'ils ne laisseront pas instituer par des accords d'arbitrage spéciaux, à côté du tribunal central, compétent pour tous les conflits, d'autres juridictions particulières. Je n'ai pas besoin de montrer longuement ici qu'aussi bien le pacte de la Société des nations que le pacte Briand-Kellogg sont fort loin d'avoir atteint ce but, bien qu'ils se soient proposé l'un et l'autre, ou plutôt justement parce qu'ils se sont proposé des buts beaucoup plus considérables et beaucoup plus lointains. Ils auraient mieux servi la cause du progrès de l'organisation internationale, la cause de la paix, si l'un s'était borné à vouloir créer une véritable communauté de juridiction internationale, et si l'autre, au lieu de s'efforcer d'abolir complètement la guerre, s'était contenté de la subordonner, mais sans aucune exception, à un arrêt de justice préalable, c'est-à-dire à en faire une simple mesure d'exécution de cet arrêt.

XII

L'ordre constituant une communauté de juridiction entre États ne doit pas se borner à obliger les États à ne recourir à aucun acte de contrainte contre un autre État membre de la communauté, si ce n'est sur la base d'un arrêt judiciaire. Il doit encore prévoir le cas où un État violerait cette norme et où, sans attendre ou même sans vouloir provoquer un arrêt judiciaire qui l'y autorise, procéderait contre un autre État membre de la communauté à des actes de guerre, à des représailles belliqueuses, ou interviendrait par quelque autre mesure de contrainte dans la sphère des intérêts protégés par le droit international. Il lui suffira en général de prévoir pour ce cas des dispositions du genre de celles que l'ordre juridique interne prévoit pour le cas de *légitime défense*. (Car la notion juridique de légitime défense ne peut s'appliquer précisément que là où les divers membres d'une communauté juridique d'États ne peuvent intervenir contre un autre État de la communauté sans l'autorisation d'un organe central.) La légitime défense est une mesure d'autoprotection à laquelle le lésé croit devoir recourir *exceptionnellement*, à l'encontre de la règle selon laquelle un acte de contrainte ne peut intervenir qu'en vertu d'une décision judiciaire. La notion de légitime défense ne saurait intervenir dans le cadre du droit international, où l'autoprotection est de règle. Là, par contre, où les divers membres d'une communauté juridique d'États ne peuvent intervenir contre un autre État de la communauté sans l'autorisation d'un organe central, la notion de légitime défense intervient.

Contre l'État qui, en violation de l'ordre qui constitue la communauté particulière, c'est-à-dire sans y être autorisé par un arrêt du tribunal central, procède à des mesures de contrainte contre un autre État, que ce soit à des actes de guerre ou à des actes de représailles proches de la guerre, ou encore à toute autre mesure qui implique le recours à la force (au sens large du mot), l'État attaqué doit avoir le droit de légitime défense, c'est-à-dire le droit de recourir à toutes les mesures d'autoprotection nécessaires pour repousser l'agression. Les accords conclus ces derniers temps et qui définissent la notion de l'agresseur ont accompli dans cette direction un travail préparatoire des plus utiles. L'on peut se demander cependant si l'énumération casuistique des cas d'agression est, du point de vue de la technique juridique, justifiée. Dans le cadre d'une communauté de juridiction limitée telle que je l'ai définie ici, une formule générale telle que « acte de contrainte sans autorisation préalable » serait plus utile, parce que plus élastique. Il y a lieu de considérer de plus que l'essentiel ici n'est point dans l'« agression ». Ce n'est point le fait que l'État a attaqué qui importe ici, mais qu'il a attaqué contrairement au droit. Car l'État qui, muni d'une autorisation du tribunal, prendrait des mesures de contrainte telles que, par exemple, des représailles, contre un autre État qui aurait, par simple abstention, contrevenu à ses obligations, serait lui aussi un « agresseur », pour autant qu'il aurait recouru, lui le premier, à des actes de guerre. Cependant ce serait là une agression admissible en droit. Ce qui compte donc seul, c'est le recours à des mesures de contrainte *sans autorisation*. Ce n'est que contre ces agressions-là que la légitime défense doit être admise, elle ne doit pas l'être contre d'autres violations du droit. Et les mesures de légitime défense ne peuvent être admises que si l'État qui y recourt s'adresse en même temps au tribunal qui devra établir si l'État s'est effectivement trouvé dans un cas de légitime défense et qui aura, le cas échéant, à statuer sur une éventuelle transgression du droit de légitime défense. Car les mesures par lesquelles il peut être permis de réagir à un acte de contrainte non autorisé doivent être en rapport avec cet acte. La légitime défense ne doit pas aller plus loin qu'il n'est nécessaire pour repousser l'agression non autorisée.

XIII

Un des graves défauts inhérents à la technique juridique de l'autoprotection est que celle-ci ne peut être efficace que pour autant que l'auteur de l'infraction contre lequel elle est dirigée ne dispose pas de forces supérieures à celles du lésé. Mais le droit international général lui-même reconnaît comme légitimes non seulement les actes de guerre auxquels recourt le lésé contre

l'auteur de l'infraction au droit, mais également ceux de *ses alliés*. La guerre qu'un État ferait, sans avoir été *directement* atteint dans ses droits, mais en exécution de ses obligations d'allié pour défendre son allié contre une atteinte portée à ses droits serait une guerre d'assistance juridique. Son but serait d'aider à la victoire du droit violé. Toute atteinte portée à un droit subjectif est avant tout une atteinte au droit objectif, et elle concerne à ce titre non seulement l'intéressé immédiat, mais aussi tous les autres membres de la communauté juridique. Quant à la question de savoir si et dans quelle mesure ils pourront être appelés à prendre part à la réaction contre l'atteinte au droit, elle dépend de l'organisation technico-juridique de la communauté. Toute communauté *judiciaire* est implicitement une communauté d'*assistance juridique*. Le droit à l'autoprotection comporte toujours le droit de *s'allier avec d'autres membres de la communauté juridique en vue de la réalisation de l'autoprotection*. C'est là le stade qui précède généralement la constitution d'un pouvoir exécutif central simultanément avec le désarmement des membres de la communauté. Si plusieurs États s'engagent à soumettre tous leurs conflits à la décision d'un tribunal commun, un arrêt de ce tribunal constatant une infraction au droit crée la possibilité de prendre des mesures contre l'auteur de l'infraction qui refuse de se soumettre au droit ; et cette possibilité il ne la créera pas seulement pour l'État qui aura été directement lésé par l'infraction, mais également pour tous les autres membres de la communauté judiciaire ; et cela, sans qu'aucune assistance juridique ait été expressément convenue entre eux. Ce n'est que si l'on veut que les États soient non seulement autorisés, mais *obligés* de se prêter assistance juridique qu'il faudra que le traité instituant le tribunal contienne une disposition prévoyant expressément une telle obligation. Du point de vue de la technique juridique, ce serait là un progrès considérable. Et ce ne sera qu'à partir de ce stade – et pas avant – qu'il sera relativement facile, je veux dire qu'il ne sera plus, comme aujourd'hui, impossible de procéder à la constitution d'un pouvoir exécutif central, laquelle devra aller de pair avec le désarmement progressif des États particuliers.

XIV

Ce n'est qu'à ce stade-là également, et au plus tôt à partir de l'instant où le tribunal international aura acquis la compétence exclusive pour tous les différends sans exception *entre les États* de la communauté juridique internationale, qu'il sera possible d'étendre aussi sa compétence, dans une mesure notable, aux différends *entre un État et des individus* : c'est-à-dire de reconnaître aux individus également le droit de saisir ce tribunal. L'on ne doit pas se méprendre sur l'extrême portée d'une mesure de ce genre. Elle marquerait

le premier pas réel vers la création de ce que l'on peut appeler, au sens technico-juridique et non plus uniquement au sens politico-démagogique, un Super-État. Car le jour où l'État ne se dressera plus entre l'individu et la communauté internationale, et où la communauté internationale se trouvera, avec ses organes, au service de l'individu, fût-ce contre son *propre* État, où même, dans certains cas, l'État ne pourra agir contre ses propres ressortissants qu'avec l'autorisation d'un tribunal international, ce jour-là l'ordre juridique international, c'est-à-dire l'ordre constituant cette communauté internationale particulière, ne se distinguera plus essentiellement du point de vue technico-juridique de l'ordre juridique interne. Du fait que cet ordre juridique international particulier connaîtra directement l'individu, il devra renoncer aux formes primitives de la responsabilité collective et indirecte qui caractérisent le règlement des relations internationales dans l'ordre juridique international général, pour faire place à la responsabilité individuelle et directe, celle qui correspond à la technique juridique évoluée de l'ordre juridique interne. Seuls des rêveurs naïfs peuvent songer à amener les États particuliers à abdiquer, dans une mesure aussi large, à l'égard de leurs propres ressortissants, *avant* que la juridiction internationale n'ait atteint ce degré de développement extrême.

XV

Tout comme les tribunaux nationaux, le tribunal international doit pouvoir disposer, pour pouvoir remplir ses devoirs dans tous les domaines, d'*organes auxiliaires*. C'est en particulier pour la constatation de l'*état de fait contraire au droit* – ce qu'on appelle la question de fait –, que le tribunal aura besoin de l'appui de certains autres organes. Dans la juridiction pénale de l'État, dont la juridiction internationale se rapproche bien plus, dans sa forme présente, que de la juridiction civile, ce sont avant tout les organes de police qui sont chargés de rassembler – pour les mettre à la disposition du juge d'instruction ou du parquet – tous les matériaux qui intéressent la question de fait. L'on pourrait fort bien créer de même, pour compléter l'organisation de la juridiction internationale, des organes spéciaux, chargés d'établir les points de fait dans toutes ou dans certaines des infractions dont les États contractants seraient responsables, en particulier dans le cas où l'infraction aurait été commise sur le territoire même de l'État responsable, et de mettre ces matériaux à la disposition du tribunal international. L'on ne doit pas se faire d'illusion sur le fait que l'on créerait de la sorte des organes de police internationaux et que ceux-ci risqueraient de froisser profondément la sensibilité des gouvernements soucieux de maintenir les apparences de leur souveraineté. C'est pourquoi il

serait indiqué de donner d'emblée à ces *commissions d'enquête* ou à ces *commissaires* le caractère d'organes auxiliaires du tribunal international et de les subordonner à ce tribunal qui seul aura le droit d'y recourir. C'est au nom de ce tribunal et de son autorité déjà admise par les États que les organes en question devront agir ; car la soumission au tribunal international est aujourd'hui un fait acquis dans la conscience juridique internationale. Il ne faudrait point que ces investigations dans les affaires « intérieures » d'un État puissent être le fait d'une autre instance, qui, si elle ne dépendait pas directement du tribunal international, revêtirait un caractère politique incompatible avec le prestige des États. C'est la raison pour laquelle il serait indiqué de lier le plus étroitement possible les fonctions de ces organes à la procédure judiciaire, c'est-à-dire de ne les faire intervenir qu'à l'occasion de chaque cas particulier, dès qu'une infraction concrète au droit aura été alléguée et qu'une action aura été introduite devant le tribunal contre un État déterminé, mais de les faire intervenir alors avec toute l'énergie possible et avec toutes les garanties imaginables pour le succès de leur action.

XVI

Il est évident qu'au sein d'une communauté juridique internationale fondée sur la base d'une juridiction commune, il pourra être également utile de créer une institution ayant pour tâche d'*éviter* les conflits entre États, ou de les résoudre, lorsqu'ils éclatent, dans une voie extrajudiciaire, c'est-à-dire par une conciliation amenant les parties à une entente amiable. Ce serait une institution dans le genre du Conseil de la SDN. Mais cet organe de conciliation ne devra pas — comme c'est le cas pour le Conseil et la Cour permanente de justice — entrer en concurrence avec le tribunal central. Les membres de la communauté ne doivent pas avoir à choisir entre l'une ou l'autre de ces instances. L'autorité du tribunal ne devra pouvoir être écartée que si l'intervention de l'organe de conciliation a été couronnée de succès, si le différend a été résolu à l'amiable.

XVII

L'examen de la structure du droit international, la constatation du rapport étroit existant entre sa technique et le développement de l'organisation internationale, nous oblige donc à la conclusion suivante :

Il ne faut point que les forces qui travaillent aujourd'hui à l'organisation de la paix internationale se portent vers des buts qui ne sauraient être atteints

dans l'état actuel de l'organisation internationale. Pas de tentatives de réforme qui, même avec la meilleure bonne volonté de tous les gouvernements, seraient vouées à l'échec et dont l'échec empoisonnerait l'atmosphère internationale et compromettrait le sort de l'idée de paix, ce seul espoir que nous puissions avoir en un monde meilleur ; mais concentration de toutes les énergies que cette idée est susceptible de mobiliser sur le but de l'organisation d'une *juridiction internationale*, qui seule créera les prémisses indispensables à tout nouveau progrès.