

SÉNAT DE BELGIQUE

RÉUNION DU 16 AVRIL 1929

Rapport de la Commission des Affaires Étrangères, chargée de l'examen du Projet de Loi autorisant le Gouvernement à adhérer à l'Acte général pour le règlement pacifique des différends internationaux.

(Voir le n° 94 du Sénat.)

Présents : MM. LAFONTAINE, président ; CARTUYVELS, le baron DE KERCHOVE D'EXAERDE, le duc D'URSEL, FRANÇOIS, LEYNIERS, POLET, le vicomte Adrien VILAIN XIII, VOLCKAERT et le baron DESCAMPS, rapporteur.

MADAME, MESSIEURS,

« Un mouvement intense et profond pousse les nations modernes vers l'arbitrage. Ce mouvement est lié au progrès des relations internationales, au développement des institutions démocratiques, à la transformation économique des sociétés, à l'adoucissement des mœurs, à l'esprit du siècle, à de nombreux facteurs qui ne permettent pas de le considérer comme un phénomène passager de la vie des nations. Il constitue une manifestation éclairée de la conscience juridique des peuples contemporains. » En s'exprimant ainsi, il y a près de quarante ans, l'auteur du *Mémoire aux Puissances sur l'organisation de l'arbitrage international* ajoutait : « Lorsque les Etats ont osé quelque chose de grand dans l'ordre du progrès général, il est rare qu'ils n'aient pas vu s'aplanir finalement les obstacles qui s'opposaient d'abord à leur magnanime entreprise. En se plaçant résolument dans les courants vrais du progrès humain, il leur est arrivé de se sentir soutenus, stimulés, et comme portés par une puissance supérieure qui grandit à chaque pas que fait la civilisation. »

L'arbitrage international, qui n'a été, pendant tant de siècles, qu'« un acci-

dent heureux », et comme une étincelle du bon sens humain survivant à tous les égarements et à tous les effondrements de la vie des peuples, occupe une place de plus en plus grande au sein des organismes appropriés à la distribution de la justice et à l'affermissement de la paix dans le monde. Sa physionomie propre se distingue par ces traits : c'est une institution de droit conventionnel entre nations offrant le caractère d'un recours volontaire dans son fondement comme dans sa compétence, et dont l'économie consiste à déférer à des organes agréés en quelque manière par les parties, le règlement soit de différends d'ordre juridique (arbitrage dans le sens originel et classique), soit de tous autres litiges, mêmes de portée non juridique (arbitrage dans le sens large et actuel).

Malgré tant d'ombres encore et en dépit de trop de défaillances, l'arbitrage international s'est puissamment développé, de notre temps, dans une double voie : l'extension et l'organisation des cas d'arbitrage autorisé, la constitution de tribunaux stables d'arbitres, aujourd'hui représentés à titre principal par deux grandes institutions : la Cour permanente d'arbitrage et la Cour permanente de Justice internationale. Et,

peut-être, sera-t-il permis au rapporteur du projet actuel de rappeler ici que le premier projet de Cour permanente a été élaboré et voté sous sa présidence, en Belgique, par l'Union interparlementaire pour l'arbitrage et la paix.

L'arbitrage obligatoire général que vise, à titre intégral, l'Acte présentement soumis à nos délibérations, a été le point de mire des plus constants efforts des pionniers de la paix internationale. Les étapes du progrès, dans cette voie, sont particulièrement instructives à noter afin de permettre d'apprécier l'ère actuelle. On peut les rattacher à quelques grands Actes internationaux qui font époque dans l'évolution moderne du droit des gens.

I

Les prodromes du présent Acte général.

I. — L'ARBITRAGE ET LES CONFÉRENCES DE LA PAIX A LA HAYE. L'EFFLORESCENCE DES CONVENTIONS PARTICULIÈRES.

La première Conférence de la Paix de La Haye, en 1899, après avoir constaté que l'arbitrage est « le moyen le plus efficace et en même temps le plus équitable de régler les litiges internationaux dans les questions d'ordre juridique et, en premier lieu, dans les questions d'interprétation et d'application des conventions internationales », avait dû, en face d'oppositions irréductibles accentuées principalement par l'Allemagne (1), se borner à la déclaration suivante :

Indépendamment des traités généraux ou particuliers qui stipulent actuellement l'obligation du recours à l'arbitrage pour les Puissances signataires, ces Puissances se réservent de conclure soit avant la ratification du présent Acte, soit postérieurement, des accords nouveaux, généraux ou particuliers en vue d'étendre l'arbitrage à toutes les questions qu'elles jugeront possible de lui soumettre.

Le grand mérite de la première Con-

(1) Voir dans notre *Rapport à la Conférence* sur l'article 19 de la *Convention pour le règlement pacifique des conflits internationaux* la déclaration de M. ZORN, plénipotentiaire allemand.

férence de La Haye, le titre immortel de cette Conférence dans l'histoire de la Justice internationale est d'avoir créé de toutes pièces la Cour permanente d'arbitrage, d'avoir élaboré un code complet de procédure arbitrale, d'avoir instauré dans le droit international général ce remarquable instrument de pacification — la Commission internationale d'enquête — et d'avoir convié les Puissances signataires à recourir à la Cour permanente, dans l'appel ci-joint qui trahit l'état si précaire encore des bons offices internationaux.

ART. 27. — Les Puissances signataires considèrent comme un devoir, dans le cas où un conflit aigu menacerait d'éclater entre deux ou plusieurs d'entre elles, de rappeler à celles-ci que la Cour permanente leur est ouverte.

En conséquence, elles déclarent que le fait de rappeler aux Parties en conflit les dispositions de la présente Convention, et le conseil donné, dans l'intérêt supérieur de la paix, de s'adresser à la Cour permanente, ne peuvent être considérés que comme actes de bons offices.

La seconde Conférence de La Haye, de 1907, à la suite d'une mémorable discussion concernant la généralisation commune de l'arbitrage obligatoire, avait vu les efforts de trente-deux Etats sur quarante-quatre se briser devant une nouvelle opposition de la délégation allemande suivie par quelques autres délégations.

Le principe de l'arbitrage obligatoire fut néanmoins affirmé par la déclaration suivante :

La Conférence est unanime :

1. A reconnaître le principe de l'arbitrage obligatoire ;

2. A déclarer que certains différends et notamment ceux relatifs à l'interprétation et à l'application des stipulations conventionnelles internationales sont susceptibles d'être soumis à l'arbitrage obligatoire sans aucune restriction.

En ce qui concerne les traités particuliers de l'époque, qui se multiplièrent remarquablement, il y a lieu d'observer qu'à de très rares exceptions près, leur formule comportait des restrictions et des réserves — questions d'honneur, d'intérêts vitaux, d'indépendance, etc., qui tendaient à donner à l'ensemble

de l'Acte un caractère singulièrement potestatif.

II. — L'ARBITRAGE ET LE PACTE DE LA SOCIÉTÉ DES NATIONS.

Le Pacte de la Société des Nations de 1919 n'a pas réalisé une amélioration décisive dans le domaine propre de l'arbitrage. Il a confié aux Etats en litige la faculté d'apprécier si tel ou tel différend survenu entre eux, est susceptible à leur avis d'une solution arbitrale, sauf à signaler sous le bénéfice de cette appréciation concertée, reconnue en tout cas souveraine, certains litiges comme généralement susceptibles d'une telle solution. L'article 13, § 2 de ce Pacte, stipule en effet :

Parmi ceux qui sont généralement susceptibles de solution arbitrale, on déclare tels les différends relatifs à l'interprétation d'un traité, à tout point de droit international, à la réalité de tout fait qui, s'il était établi, constituerait la rupture d'un engagement international, ou à l'étendue ou à la nature de la réparation due pour une telle rupture.

Indépendamment de cette énumération qui garde une valeur plus moralement indicative qu'impérative, un des grands progrès réalisés par le Covenant a été de consacrer l'option obligatoire entre la procédure arbitrale et l'examen par le Conseil de la Société des Nations, d'instaurer partant un régime qui ne permette à aucune des parties en litige de se soustraire *a priori* et arbitrairement à des prévisions déterminées de règlement ou d'arrangement.

Ce n'est là d'ailleurs qu'un aspect de la grande réforme internationale consacrée par le Pacte qui a établi sur des bases nouvelles une véritable Société des Nations, et s'est appliqué à fonder dans la paix « les rapports mutuels des Etats sur la coordination de peuples égaux en droit ». (1)

Touchant l'organisation générale de la Justice internationale, il importe de

rappeler que le Pacte, en son article 14, a posé, dans les termes suivants, le germe d'une Haute Cour de Justice actuellement en exercice.

ART. 14. — Le Conseil est chargé de préparer un projet de Cour permanente de Justice internationale et de le soumettre aux Membres de la Société. Cette Cour connaîtra de tous les différends d'un caractère international que les Parties lui soumettront. Elle donnera aussi des avis consultatifs sur tout différend ou tout point dont la saisira le Conseil ou l'Assemblée.

III. — L'ARBITRAGE ET LE STATUT DE LA COUR PERMANENTE DE JUSTICE INTERNATIONALE.

Dans son remarquable rapport au Sénat concernant l'adhésion facultative de la Belgique à la compétence obligatoire de la Cour permanente de Justice internationale, M. Lafontaine nous rappelle opportunément que le Comité des dix jurisconsultes investi, sous la présidence de l'auteur du présent rapport, de la mission de préparer le Statut de cette Cour, avait estimé qu'il était possible de donner compétence obligatoire à la Cour pour les litiges déclarés par le Pacte comme étant généralement susceptibles d'arbitrage (1). Mais le Conseil de la Société des Nations ne crut pas pouvoir se ranger à cet avis, et l'Assemblée finit par adopter comme article 36 du Statut, voté le 13 décembre 1920, les mesures suivantes :

La compétence de la Cour s'étend à toutes affaires que les parties lui soumettront, ainsi qu'à tous les cas spécialement prévus dans les traités et conventions en vigueur.

Les Membres de la Société et Etats mentionnés à l'Annexe au Pacte pourront, soit lors de la signature ou de la ratification du Protocole, auquel le présent Acte est joint, soit ultérieurement, déclarer reconnaître dès à présent comme obligatoire, de plein droit et sans convention spéciale, vis-à-vis de tout autre Membre ou Etat acceptant la même obligation, la juridiction de la Cour sur toutes ou quelques-unes des catégories de différends d'ordre juridique ayant pour objet :

« a) L'interprétation d'un traité ;

(1) W. SCHÜKING. *Le développement du Pacte de la Société des Nations*. (Recueil des cours à l'Académie de droit international de La Haye, 1927, t. XX, p. 353.)

(1) Voir le Rapport de M. DE LA PRADELLE sur l'article 34 du Projet de Statut.

- » b) Tout point de droit international ;
- » c) La réalité de tout fait qui, s'il est établi, constituerait la violation d'un engagement international ;
- » d) La nature ou l'étendue de la réparation due pour la rupture d'un engagement international ;
- » La déclaration ci-dessus visée pourra être faite purement et simplement ou sous condition de réciprocité de la part de plusieurs ou de certains Membres ou Etats, ou pour un délai déterminé.
- » En cas de contestation sur le point de savoir si la Cour est compétente, la Cour décide. »

C'est dans ces conditions que fût donnée par la Belgique, comme par seize autres Etats, une adhésion limitée mais considérable à la compétence de la Cour. Et remarquons bien que l'usage de la disposition facultative prévue par le Statut produit pratiquement les effets d'une convention collective unique entre les Puissances signataires.

IV. — L'ARBITRAGE ET LE CÉLÈBRE PROTOCOLE DE GENÈVE.

Le célèbre Protocole non ratifié de Genève, en date du 2 octobre 1924, s'attachait à réaliser dans des conditions particulièrement remarquables un système général d'arbitrage obligatoire.

Ce Protocole ne renferme pas moins de vingt et un articles. Son article 1^{er} formule la règle suivante :

Les Etats signataires conviennent, qu'en aucun cas, ils ne doivent recourir à la guerre, ni entre eux, ni contre un Etat qui, le cas échéant, accepterait toutes les obligations ci-après définies, excepté dans le cas de résistance à des actes d'agression ou quand ils agissent en rapport avec le Conseil ou l'Assemblée de la Société des Nations, selon les dispositions du Pacte et du présent Protocole.

Suivent les mesures organiques d'une procédure pacifique générale, définissant notamment ce qu'il faut entendre par agression (1).

Aux termes de l'article 3 du Protocole les Etats signataires s'engageaient

(1) Voir les rapports de MM. POLITIS et BENÈS sur le Protocole.

à reconnaître comme obligatoire, de plein droit et sans convention spéciale, la juridiction de la Cour permanente de Justice internationale dans les cas visés à l'article 36, alinéa 2 du Statut de la Cour, chaque Etat demeurant libre de formuler les réserves compatibles avec cette clause.

Pour les autres différends, l'article 4 du Protocole stipulait ce qui suit : A défaut de règlement judiciaire ou arbitral, par les voies ordinaires, il est procédé, à la demande d'au moins l'une des parties, à la constitution d'un Comité d'arbitres prenant l'avis de la Cour permanente sur les points de droit contestés. Si aucune des Parties ne demande l'arbitrage, le Conseil intervient comme médiateur et son rapport aura valeur d'une décision obligatoire, s'il est adopté à l'unanimité (moins les parties en cause). Faute de réaliser cet accord unanime, le Conseil lui-même soumet le différend à l'arbitrage et la sentence ainsi obtenue tranche définitivement le litige (1).

V. — L'ARBITRAGE ET LES ACCORDS DE LOCARNO.

Du jour où le Gouvernement britannique manifesta son intention de ne pas accepter le Protocole de Genève, sir Austen Chamberlain n'a point caché que dans l'opinion de son Gouvernement, la méthode la plus avantageuse pour résoudre le problème de la sécurité se trouvait dans un arrangement limité quant à son étendue, mais comportant des mesures réellement efficaces en ce qui concerne la région où des difficultés devraient le plus vraisemblablement surgir. Les Accords de Locarno sont entrés dans la voie ouverte par cette suggestion britannique, indiquée par

(1) Voir le Rapport de MM. BOREL et POLITIS, sur *l'Extension de l'arbitrage international et la composition de la Cour permanente de Justice internationale* (Annuaire de l'Institut de droit international, session de Lausanne, 1927, II, p. 717). — BOREL : *Les problèmes actuels dans le développement de la justice internationale*, 1929. (Société suisse de droit international. Publication n° 22.)

l'Allemagne comme pouvant donner lieu à une entente internationale étrangère à toute pointe d'hostilité particulière.

On sait que l'article 10 du Pacte de la Société des Nations stipulait : « Les Membres de la Société s'engagent à respecter et à maintenir contre toute agression extérieure l'intégrité territoriale et l'indépendance politique présente de tous les Membres de la Société. En cas d'agression, de menace ou de danger d'agression, le Conseil avise aux moyens d'assurer l'exécution de cette obligation. » L'œuvre de Locarno consacre, précise, organise et développe sur un terrain déterminé cet engagement général dont les imperfections et les lacunes ont été souvent signalées.

Les conventions d'arbitrage conclues entre les Etats renferment souvent des cas réservés. Toutes les réserves demeurent étrangères à la Convention locarnienne. Si une distinction est faite entre les litiges d'ordre différent, ce n'est pas pour soustraire une partie d'entre eux à une solution concertée; c'est pour organiser, dans la mesure la plus large, une procédure litisdécisoire distinctement appropriée à la nature des contestations. La Convention germano-belge est une convention permanente générale de règlement des litiges, appelée à entrer et à demeurer en vigueur dans les mêmes conditions que le Pacte rhénan, avec lequel elle fait corps.

Elle s'étend à toutes les parties du monde où peut se produire une contestation et quelle que soit la nature de celle-ci.

Elle s'applique même aux difficultés dans lesquelles d'autres Puissances auraient un intérêt (art. 20).

Il est seulement déclaré que « la disposition ne s'applique pas aux contestations nées de faits qui sont antérieurs à la présente Convention et qui appartiennent au passé » (art. 1^{er}, § 3).

On sait que l'article 15, § 8, du Pacte de la Société des Nations, renferme la stipulation suivante : « Si l'une des

parties prétend et si le Conseil reconnaît que le différend porte sur une question de droit international laissé à la compétence exclusive de cette partie, le Conseil le constatera dans un rapport, mais sans recommander aucune solution ». Cette mesure est d'application générale, sans doute, mais elle demeure strictement limitative au cas unique visé par elle.

En ordre de fonctionnement, indépendamment du système des garanties appliqué au Pacte rhénan et où interviennent l'Angleterre et l'Italie, l'économie de la Convention locarnienne repose sur la distinction entre les litiges d'ordre juridique et les litiges de portée non juridique. Pour les premiers, l'intervention de la Commission conciliatrice est facultative et la juridiction organisée se compose d'un Tribunal arbitral ou de la Haute Cour de Justice internationale, mis en œuvre par voie de compromis entre parties; faute de quoi, la Haute Cour saisie par requête de l'une des parties est compétente. Pour les différends de portée non juridique, la procédure en conciliation constitue un préliminaire indispensable. A défaut d'entente, la question est portée, sur requête de l'une des parties, devant le Conseil de la Société des Nations qui statue conformément à l'article 15 du Pacte combiné avec l'obligation de ne recourir, en aucun cas, à la guerre (art. 2 de l'Accord de Locarno). Remarquons seulement que l'article 15, à la suite du récent Pacte de Paris notamment doit être fortement remanié.

VI. — L'ARBITRAGE ET LE RÉCENT PACTE DE PARIS.

Si remarquables et si étendus que fussent à certains égards les Accords de Locarno, ils ne laissaient pas de refléter les vues anglaises d'arrangements et de règlements limités à certains groupes d'Etats. Quand la France, par l'organe de M. Briand, proposa aux Etats-Unis d'Amérique, représentés par

M. Kellogg, un traité réciproque de renonciation complète à la guerre, l'idée d'étendre mondialement le bienfait d'une telle renonciation fut préconisée par la diplomatie américaine et finit par prévaloir, malgré certaines difficultés entrevues et quelques appréhensions signalées. Dans son rapport au Sénat sur le budget des Affaires Etrangères pour 1929, M. Segers a consacré quelques pages au Pacte de Paris et nous pouvons souscrire aux judicieuses observations que ces pages renferment.

Pour saisir l'idée inspiratrice et le trait caractéristique du Pacte nouveau comme base de l'Acte qui nous est soumis, il importe d'abord d'avoir sous les yeux le préambule du Traité conclu par les représentants des quinze Puissances réunies à Paris le 27 août 1928. Voici ce préambule :

Ayant le sentiment profond du devoir solennel qui leur incombe de contribuer au bien de l'humanité ;

Persuadés que le moment est venu de renoncer franchement à la guerre en tant qu'instrument de politique nationale, afin de perpétuer les relations pacifiques et amicales qui existent actuellement entre les peuples ;

Convaincus que tous changements dans leurs relations réciproques ne doivent être recherchés que par des moyens pacifiques et être réalisés dans l'ordre et dans la paix, et que toute Puissance signataire qui chercherait désormais à servir des intérêts nationaux en recourant à la guerre devrait être privée des avantages résultant du présent traité ;

Espérant que, encouragées par leur exemple, toutes les autres Nations du monde se joindront à ces efforts humanitaires, et en adhérant au présent traité, dès qu'il entrera en vigueur, mettront leur peuple à même de bénéficier de ses stipulations, unissant ainsi les nations civilisées du monde dans une renonciation commune à la guerre en tant qu'instrument de leur politique nationale.

Quant aux brèves clauses du Pacte de Paris, les voici également dans leur teneur :

ARTICLE PREMIER. — Les hautes parties contractantes déclarent solennellement, au nom de leurs peuples respectifs, qu'elles condamnent le recours à la guerre pour le règlement des différends internationaux et y renoncent en tant

qu'instrument de politique nationale dans leurs relations mutuelles.

ART. 2. — Les hautes parties contractantes reconnaissent que le règlement ou la solution de tous les différends ou conflits de quelque nature qu'ils puissent être qui pourraient surgir entre elles, ne devra jamais être recherché que par des moyens pacifiques.

ART. 3. — Le présent Traité sera ratifié, etc. et restera ouvert aussi longtemps qu'il sera nécessaire pour l'adhésion de toutes les Puissances du Monde.

Ce texte a été adopté, sans réserves appelées à faire corps avec le Traité ou à lui être annexées. D'après les travaux préparatoires, en ordre d'exacte herménautique, il résulte des interprétations que le gouvernement des Etats-Unis a données à l'effet de satisfaire à diverses observations (1) que dans le Traité :

I. Rien ne restreint ni ne compromet le droit de légitime défense.

II. Rien n'est en opposition avec les dispositions du Pacte de la Société des Nations, non plus qu'avec celles de Locarno et des Traités de neutralité.

III. La violation de ses engagements par une Puissance contractante libère de plein droit les autres Puissances de leurs obligations vis-à-vis de la partie contrevenante. Ce dernier point est nettement confirmé par le préambule lorsqu'il déclare que « toute puissance signataire qui chercherait désormais à développer ses intérêts nationaux en recourant à la guerre devra être privée du bénéfice du présent Traité ».

Lorsqu'on essaie de caractériser le régime du Pacte de Paris non seulement sous son aspect négatif, la non-licéité de la guerre comme instrument de politique nationale, mais par son aspect positif caractéristique d'une ère sans violence, le nom qui semble bien lui revenir et que l'avenir ratifiera sans doute, est le juste nom de pacigérat.

(1) Note du gouvernement des Etats-Unis en date du 23 juin 1928.

Il ne s'agit pas dans le pacigérat d'aspiration vers la paix perpétuelle sans base juridique et sans portée pratique. Il ne s'agit pas davantage de plans de reconstitution de la société internationale sur un type nouveau qui transformerait en société de subordination une société de coordination entre Etats souverains. Le pacigérat est proprement l'obligation pour chaque Etat de respecter dans le chef des autres nations la possession tranquille de leur état pacifique, sans agression ni perturbation.

A coup sûr, le pacigérat est en opposition directe et absolue avec la prétention de faire litière des droits les plus essentiels et les plus sacrés des autres nations, du chef de quelque raison d'Etat, en alléguant, par exemple, que rien ne doit être respecté par qui déclare se trouver dans un cas de nécessité, dût cette nécessité être créée bénévolement et témérairement par celui qui l'invoque, dût-elle s'identifier même avec une simple utilité, comme la convenance de quelque plan stratégique estimé meilleur qu'un autre. La thèse que « la nécessité ne connaît pas de loi », doit être chassée du droit international des peuples civilisés comme étant le *deus ex machina* de toutes les violences et un pur expédient du fort contre le faible. Les violations du droit des faibles par des belligérants forts seront toujours possibles en fait et les prétextes ne manqueront jamais pour les colorer de teintes juridiques. L'histoire enregistre ces faits et note ces prétextes. Le droit les juge et les condamne. Le jurisconsulte a pour inéluctable devoir d'arracher de la face de la force pure comme de la face de la fraude le masque du droit.

Ce qu'il faut mettre immédiatement en relief, c'est que le pacigérat s'harmonise parfaitement avec l'existence, au sein des Etats, de forces défensives propres contre les périls qui peuvent les menacer, le droit de défense étant un corollaire immédiat du devoir de conservation de soi-même, lequel est d'ordre

primordial à titre de support des autres devoirs et de tous les droits des Etats. Le spectacle de la vie internationale contemporaine, non moins que les leçons de l'histoire, ne permettent pas à une nation ayant quelque souci d'elle-même, d'abandonner à la merci d'autrui sa liberté, sa prospérité, son honneur, jusqu'à son existence. Il est des peuples soumis à un régime qui les dispense de veiller eux-mêmes à leur propre sécurité. La langue du droit international a forgé un mot bizarre et à certains égards contradictoire, pour les désigner : elle les appelle des Etats mi-souverains. Telle ne peut être la situation des nations qui vivent en indépendance.

Ce qu'il importe de remarquer, d'autre part, c'est que le pacigérat n'entraîne pour aucun Etat l'abdication, en cas de différend, du droit à la justice dans l'ordre social international.

Or, il n'y a en droit des gens que deux voies terminatives, par leur nature des différends internationaux persistants : la procédure guerrière et la procédure arbitrale. Dans la mesure où se trouve fermé, avec la première voie, l'accès à une solution définitive, la seconde voie doit s'ouvrir. A ce point de vue, le principe de l'arbitrage se présente à nous comme lié à la constitution même du pacigérat.

Sous l'empire de cette constitution et des engagements qui la peuvent accompagner, l'emploi autorisé de la force est en prévision dans deux cas :

Au cas de perturbation essentielle de l'ordre pacifique par rejet de l'arbitrage ou de ses résultats ;

Au cas d'annihilation essentielle de l'ordre pacifique par agression proprement dite.

Le premier cas donne ouverture à une action en justice devant un organe compétent afin de constatation et de sanction.

Le second cas donne d'emblée ouverture à la légitime défense, la provision étant au titre.

La légitime défense ne doit pas être confondue avec la revendication des droits proprement dite. Celle-ci poursuit la satisfaction de ce qui est dû ; celle-là pourvoit à la sauvegarde propre contre la violence, indépendamment des réparations et des sécurités exigibles.

Le droit de contrecarrer sur-le-champ par la force certaines violences déterminées existe pour les individus, même dans les sociétés politiques où la distribution de la justice est régulièrement organisée et où, grâce à l'institution de tribunaux toujours ouverts à la plainte des parties lésées et d'un pouvoir exécutif des résolutions légales et des décisions judiciaires, la paix entre les citoyens est assurée d'une manière générale et constante. Ce droit existe *a fortiori* pour toute nation. Il se rattache directement au principe primordial de conservation. Et il y a lieu d'observer que ce droit, semblable en lui-même au droit individuel de légitime défense, comporte des développements et des applications plus larges dans l'ordre international, précisément à raison de la complexité des éléments dont se composent les personnes en présence dans cet ordre, et de l'impossibilité, souvent plus fréquente et plus étendue, de se sauvegarder efficacement contre les agressions par d'autres moyens que par la force. Sur ce terrain, il faut considérer comme donnant ouverture à la légitime défense toute agression violente actuelle et dont la cessation efficace relève de l'opposition topique de la force à la force.

* * *

Au point de vue de la portée du Pacte de Paris, spécialement dans son rapport avec la légitime défense, certaines déclarations américaines et anglaises ont éveillé quelque appréhension.

Un rapport de la Commission des Affaires étrangères au Sénat des Etats-Unis s'exprime notamment comme suit : « Les Etats-Unis considèrent la doctrine de Monroe comme constituant un

élément de la sécurité et de la défense nationales. Dans le droit de légitime défense que reconnaît le Pacte doit être nécessairement impliqué le droit de maintenir la doctrine de Monroe, laquelle constitue un élément de notre défense nationale (1) ». De son côté, Sir Austen Chamberlain signalant un point de vue ferme du Gouvernement anglais, a déclaré : « Il existe certaines régions dans le monde dont le bien-être et l'intégrité présentent un intérêt spécial et vital pour notre pays et pour notre sécurité... Leur protection contre toute attaque constitue pour l'Empire Britannique une mesure de légitime défense (2). »

Ce serait, ce semble, faire une injure gratuite aux deux grandes nations que nous venons de citer, que de supposer qu'elles aient voulu éluder d'avance par de telles déclarations les obligations résultant d'un pacte accepté sans réserve par elles. Il importe donc, au lieu de s'attacher à outrer ces déclarations en leur donnant un sens qu'elles n'impliquent pas, de rechercher si elles ne peuvent — comme elles le doivent — s'interpréter conformément au Pacte souscrit. Peut-être à ce point de vue une distinction nette entre ce que ne peuvent pas faire et ce que peuvent faire les signataires du Pacte est-elle de nature à mettre l'interprète sur la voie d'une solution acceptable pour tous. Pas plus que les autres Etats, les Etats-Unis, ni la Grande-Bretagne, ne peuvent entreprendre une guerre comme instrument de politique nationale et attaquer un Etat qui n'a point commis une violation du Pacte de Paris, soit en se livrant à une guerre d'agression, soit en refusant de soumettre un conflit international à une procédure terminative d'ordre pacifique. Mais, dans le cas d'une telle violation, le Pacte ne s'oppose pas à ce que le partenaire soit libéré des engagements spécifiés et

(1) Rapport Borah au Sénat américain.

(2) Lettre à M. Houghton, ambassadeur des Etats-Unis à Londres.

ne puisse agir en conséquence contre le violateur.

Les Etats-Unis et l'Angleterre revendiquent, il est vrai, le droit de décider s'ils sont en effet dans le cas de légitime défense. Mais, indépendamment du principe de conservation de soi-même, qui est ici mis en cause et dont le titulaire semble bien avoir le droit de repousser sur le champ la force par la force, il convient en tout cas de remarquer que, dans l'état actuel du droit international, jusqu'à ce qu'il y soit autrement pourvu par voie d'engagements contractuellement assumés, il est difficile de contester qu'un Etat ne soit juridiquement qualifié pour décider *bonâ fide* si les circonstances impliquent pour lui le recours à la légitime défense.

Ce pouvoir appréciateur, le Gouvernement américain et le Gouvernement anglais, comme d'ailleurs le Gouvernement français, ont pu le revendiquer sans enfreindre le Pacte de Paris ni réclamer comme un privilège le droit de procéder à des guerres d'agression. Et sans doute pour expliquer certaines déclarations sur la base d'une large conception de la légitime défense, convient-il de tenir compte d'une part de conceptions identifiées avec les traditions d'un peuple, d'autre part de l'envergure d'un empire unique dans le monde.

Quoiqu'il en soit, le droit de légitime défense demeure essentiellement de sa nature le droit de contrecarrer une attaque actuelle dont la cessation efficace est exigible et relève de l'opposition topique immédiate de la force à la force. Elle n'implique pas la revendication du droit d'agir hostilement envers un Etat, non pour exercer une sauvegarde propre ainsi qualifiée, mais par prévention ou pour se faire justice à soi-même en poursuivant la satisfaction de ce qu'on estime être dû.

Nous reviendrons sur ce point dans nos conclusions à cause de son importance.

Remarquons immédiatement, en ce

qui concerne la portée exacte du Pacte de Paris que ses auteurs — comme le Préambule en fait foi — n'entendent nullement — il est bon de le relever — proscrire tous changements dans l'ordre des choses existant : ils estiment seulement que de tels changements doivent être éventuellement recherchés par des moyens pacifiques et être réalisés dans l'ordre et dans la paix.

* *

Tout en magnifiant la splendeur hors de pair du grand Pacte de Paris, et en reconnaissant l'importance de la participation à ce Pacte de la grande République américaine, qui a trop longtemps pratiqué, ce semble, une politique de splendide isolement, d'aucuns semblent ne voir dans le traité nouveau qu'un geste de haute portée morale sans positive projection juridique. La vérité est pourtant que nous nous trouvons en présence d'un acte de nature juridique qui, même pour des signataires non membres de la Société des Nations, modifie d'une manière profonde l'ancienne distinction entre les guerres licites et les guerres illicites. Comme le faisait observer M. Briand au moment du vote du Pacte, « la guerre en tant qu'instrument de politique nationale, et comme prérogative de la souveraineté, une telle guerre est enfin destituée *juridiquement* de ce qui constituait son plus grave danger : sa légitimité ».

Pour les membres de la Société des Nations, le Pacte de Paris, si on ne l'isole pas du Pacte de cette Société, se manifeste à nous non seulement comme ne détruisant ni n'altérant le Covenant, mais comme s'y adaptant pour compléter et renforcer sur certains points ses dispositions.

Ce qui apparaît seulement, c'est que la proscription nettement juridique de la guerre, considérée en soi et à elle seule, est organiquement incomplète et imparfaitement sanctionnée. Mais si l'on devait exclure du domaine juridique toutes les mesures qui présentent dans

leur ordre ce double caractère, le monde du droit serait singulièrement mutilé et compromis.

Oui, le Pacte de Paris est organiquement incomplet en ce sens qu'il réclame une détermination plus précise des moyens appropriés à l'arrangement et au règlement éventuel des différends internationaux.

Oui, le Pacte de Paris est encore fort imparfaitement sanctionné. Il y a lieu pourtant de signaler que la libération automatique, à l'égard du violateur, des obligations réciproquement contractées a sa valeur, comme d'ailleurs ne manquent pas de pertinence certaines mesures consignées dans le Covenant et qui peuvent trouver ici leur application. Car, enfin, il n'est pas juridiquement admissible d'isoler artificiellement un instrument conventionnel de ses tenants et aboutissants autorisés.

Il appartiendra à l'Assemblée de la Société des Nations, en tirant les conséquences nécessaires ou opportunes des prémisses posées par le Pacte de Paris, de concourir à nous mettre à la fois en présence d'une pacification mieux organisée et mieux sanctionnée.

Il lui appartiendra, en prenant pour base la mise de la guerre hors la loi internationale, de prendre des mesures topiques contre un des plus grands crimes qui puissent affliger l'humanité et ruiner le monde. Les auxiliaires ne manqueront pas à l'Assemblée et à son Conseil pour leur faciliter la réalisation de cette tâche. Déjà, d'ailleurs, l'œuvre est en marche et il nous est donné précisément aujourd'hui, de le constater sur un large terrain en analysant l'Acte général pour le règlement pacifique des différends internationaux.

II.

Les origines immédiates du présent Acte général. Son économie fondamentale. Son agencement dans les offices diplomatiques et dans la mission du Conseil de la Société des Nations.

Les origines immédiates de l'Acte

général se rattachent aux études et discussions auxquelles a donné lieu, dans les assemblées de Genève, l'article 8 du Pacte de la Société des Nations concernant la réduction des armements.

Nul ne peut méconnaître les graves dangers résultant pour la paix du monde de la licence internationalement laissée à la fabrication et au trafic des armes, de la création éventuelle par les Etats de forces armées navales, terrestres, aériennes, qui dépassent les limites d'une juste défense nationale, et surtout la course aux armements sans cesse croissants, qui semble se donner carrière chez diverses puissances. Nul ne peut contester, d'autre part, qu'une solution favorable du problème si compliqué de la réduction des armements ne se doive concilier avec les primordiales exigences de sécurité des Etats et avec un système intégral de solution des différends internationaux dans l'ordre et dans la paix. Il convient, d'ailleurs, de constater la mesure en laquelle un tel système peut concourir à préparer et à faciliter la solution d'une question dont la technique est extrêmement complexe (1). C'est en se plaçant, à bon escient, à ces points de vue, comme le rappelle l'Exposé des motifs, que la Commission préparatoire de la Conférence du désarmement et, depuis 1927, le Comité d'arbitrage et de sécurité qui lui fut adjoint, se sont « occupés en ordre principal d'assurer par une extension de l'arbitrage la sécurité qui résulte de mesures préventives, et de fixer les règles obligatoires à souscrire éventuellement par les Etats pour la solution pacifique de leurs différends. »

Trois Traités généraux de règlement concernant ces différends, tenant compte des divers courants d'opinions qui s'étaient manifestés, furent soumis à l'assemblée de Genève en septembre 1928 et adoptés par elle. Puis, suivant une

(1) Voir sur ce point Baron ROLIN-JAEQUEMYNS. *La question dite du « désarmement » devant la Société des Nations* (Revue de droit international et de législation civique, 1929 n° 1). L'auteur a été avec le baron Moncheur délégué de la Belgique à Genève.

heureuse suggestion de M. Henri Rolin, l'assemblée fit de ces trois projets un ensemble, un projet unique d'Acte général, auquel chaque Etat pourrait d'ailleurs adhérer dans des conditions plus ou moins complètes.

Notons encore, pour être *up to date*, que d'autres types de conventions, les unes bilatérales, les autres multilatérales, de conciliation, d'arbitrage, d'assistance mutuelle, de non agression, de renforcement des moyens de prévenir la guerre, ont également été présentés et accueillis avec faveur par l'assemblée, mais ils n'étaient destinés à être proposés aux Etats qu'à titre de modèles, en vue de conjurer une trop grande dispersion des efforts et de mieux orienter les accords à venir. Nous pouvons donc présentement concentrer notre attention sur le grand Acte pour lequel est uniquement sollicitée notre adhésion.

Cet Acte prévoit une triple procédure, conciliatrice, judiciaire et arbitrale, et il les organise en trois chapitres distincts. Il comprend, en outre, dans un chapitre quatrième intitulé « Dispositions générales » deux ordres de règles, les unes déterminatrices de certaines dispositions complémentaires estimées importantes pour la bonne application de l'Acte, les autres régulatrices des modalités et des formes de l'adhésion à intervenir. Nous examinerons successivement ces divers points. Mais d'abord, il importe de bien préciser l'agencement du régime nouveau dans l'office diplomatique et dans la mission dévolue au Conseil de la Société des Nations.

* * *

Le déclenchement de la procédure instaurée par l'Acte général suppose que le différend n'a pu être réglé par la voie diplomatique. Mais que faut-il entendre par là ? Notre rapport au Sénat sur les Accords de Locarno s'est attaché à mettre en lumière cette exigence, en montrant, d'une part, qu'un Etat ne pourrait se refuser à priori à toutes négociations directes pour entrer d'emblée dans la

procédure par tierce intervention, d'autre part, qu'il ne pourrait tenir indéfiniment en échec le recours à une telle procédure en alléguant simplement que les négociations diplomatiques ne seraient pas épuisées. Et nous avons signalé, à ce propos, les justes observations de MM. Adatci et Charles de Visscher, déclarant que la tierce intervention « perdrait manifestement le caractère obligatoire qui lui est essentiel si l'efficacité de la citation se trouvait subordonnée à l'appréciation personnelle de l'Etat cité (1). » Il y a ici une question de mesure et de bonne foi qui s'impose dans la pratique.

Dans l'ensemble des moyens pacifiques de terminer les différends internationaux, les traités de conciliation et d'arbitrage se caractérisent à un point de vue général par l'intervention d'un tiers succédant aux négociations directes, premier moyen naturel d'aplanir les contestations entre Etats. Il importe de ne pas se représenter les institutions conciliatrices et arbitrales comme appelées à supplanter les services diplomatiques. La vérité est que la diplomatie est appelée à jouer et jouera toujours un rôle capital au point de vue du maintien de la bonne harmonie entre les Etats. Le premier et le plus simple moyen d'arranger les affaires entre les Etats aussi bien qu'entre les particuliers, ce sont les négociations directes. Il n'est pas profitable et il peut être périlleux de méconnaître la diversité et la gradation des moyens pacifiques de résoudre les conflits entre Nations. Il ne faut pas oublier d'ailleurs l'action préventive considérable exercée par la diplomatie en vue d'empêcher les différends de naître, ce qui vaut mieux encore que de les arranger lorsqu'ils sont nés. Il convient également de se rappeler que tout n'est pas conflit dans la vie des Etats et qu'à côté des droits qui peuvent être débat-

(1) ADATCI et CHARLES DE VISSCHER, *Rapports préliminaires sur l'article 12 du Pacte*. (Annuaire de l'Institut de droit international. Session de Vienne, 1924, p. 24.)

tus, la diplomatie est appelée à sauvegarder de nombreux intérêts dont le bon aménagement touche directement à la prospérité des nations. Sa mission et ses devoirs, comme le rappelait M. de Martens, ont « un caractère essentiellement organique, déterminé par l'ensemble des problèmes qui s'imposent aux Etats dans les relations internationales ». Reconnaissons enfin qu'une organisation qui permet à chaque Etat d'être présent et agissant au centre politique des autres Etats, est l'expression vivante de l'idée de la solidarité internationale. Ce sont les agents diplomatiques, porte-voix des intérêts et défenseurs des droits des nations, qui ont frayé passage, pour une grande part, au droit international ; c'est par eux que sont encore comblées tous les jours, et souvent dans les conditions les plus délicates, les lacunes de l'organisation qui relie les peuples.

* *

Touchant l'agencement des mesures établies par l'Acte général dans la mission du Conseil de la Société des Nations, il importe également de relever le caractère organique général de la fonction dévolue à ce Conseil dans l'intérêt suprême de la paix et de la conciliation entre nations. Car là est le point de départ et le centre de gravitation de tous les offices du Conseil. Et c'est là aussi qu'est appelé à se retremper l'esprit qui doit présider à toute son action.

En ce qui regarde la formule des attributions conférées au Conseil, M. Scialoja, dont on se rappelle la part prise à l'élaboration du Pacte, a excellemment fait remarquer :

Dans un très grand nombre de ces articles, le Pacte n'a pas tracé des limites précises comme celles que l'on peut trouver dans un code civil, par exemple, ou dans les lois de même nature, et, à mon sens, ce n'est pas là un défaut du Pacte, c'est, au contraire, une de ses nombreuses vertus. Dans une loi de caractère constitutionnel, telle que le Pacte, il est bon de ne pas tout prévoir d'une manière absolue, et de laisser à l'expérience

le soin de tracer, par une longue jurisprudence, les limites qui ne sont pas écrites.

De son côté, le rapport approuvé par le comité du Conseil, en date du 15 mars 1927, concernant les méthodes ou règlements propres à accélérer l'élaboration des décisions à prendre par le Conseil pour donner effet aux obligations du Pacte, formule la déclaration suivante :

On ne peut enfermer d'avance dans des catégories rigides les événements infiniment variés de la vie politique internationale. On ne saurait circonscrire, par des résolutions, des recommandations et des vœux, les droits si étendus qui résultent pour la Société de son devoir essentiel : celui de sauvegarder efficacement la paix des nations. On trouvera, parmi les mesures recommandées, celles qui, par la faveur qu'elles ont rencontrée, par les résultats obtenus lors de leurs applications antérieures, paraissent particulièrement efficaces. La liste s'en allongera sans doute à mesure qu'augmentera l'expérience acquise.

L'article 4, alinéa 4, du Pacte de la Société des Nations, que l'on oublie souvent de citer, et qui est cependant primordialement attributif de compétence, s'exprime comme suit :

Le Conseil connaît de toute question rentrant dans la sphère d'activité de la Société ou affectant la paix du monde.

L'article 11, alinéa 1^{er}, déclare ensuite que :

Toute guerre ou menace de guerre, qu'elle affecte directement ou non l'un des membres de la Société, intéresse la Société tout entière, et celle-ci doit prendre les mesures propres à sauvegarder la paix des nations. En pareil cas, le secrétaire général convoque immédiatement le Conseil à la demande de tout membre de la Société.

Touchant le texte évocateur des mesures propres à sauvegarder efficacement la paix des Nations, remarquons que le texte anglais, qui fait même foi que le texte français (article 440 du Traité de Versailles) est plus expressif et vise « any action that may be deemed wise and effectual to safeguard the peace of nations ».

L'alinéa 2 stipule encore que :

Tout membre de la Société des Nations a le droit, à titre amical, d'appeler l'attention de l'Assemblée ou du Conseil sur toute circonstance

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.

D'autre part, après avoir subordonné à l'avis concordant des parties le choix qu'elles peuvent faire de la voie arbitrale, l'article 12 déclare, qu'en cas de désaccord sur ce point, le litige sera porté devant le Conseil. C'est conformément à cette large dévolution que le Conseil s'efforce d'assurer le règlement du différend, dans des conditions distinctes suivant que le rapport qu'il est amené à faire est adopté ou non à l'unanimité (art. 15).

On dit parfois que les pouvoirs du Conseil sont illimités dans l'ordre de la réalisation de sa mission. Il faut s'entendre. Une première réserve résulte explicitement de l'article 15, alinéa 8, portant que :

Si l'une des parties prétend, et si le Conseil reconnaît que le différend porte sur une question que le droit international laisse à la compétence exclusive de cette partie, le Conseil le constate dans un rapport, mais sans recommander aucune solution.

Une seconde réserve peut résulter implicitement de ce que la décision du point de savoir si le litige est susceptible ou non de solution arbitrale est subordonnée par le Pacte à l'avis concordant des parties. Le Conseil ne pourrait donc, de sa seule autorité, soit s'improviser arbitre proprement dit, soit déférer l'affaire pour décision arbitrale à n'importe quel organe de judicature.

Sans doute, rien ne s'oppose en principe que les parties ne lui confèrent des fonctions proprement arbitrales, dans le sens strict ou dans le sens large que nous avons défini. Et l'on peut observer qu'en pratique le Conseil a agréé de remplir ce rôle : Affaire des frontières austro-hongroise, Affaire de la Haute-Silésie, Affaire de Mossoul. Mais ce qui demeure vrai, c'est qu'une telle délégation ne porte pas préjudice au droit et au devoir primordial dont le Conseil est préalablement investi, de s'efforcer

d'assurer le règlement du différend par les procédés pacificateurs et conciliateurs qui sont siens à titre propre.

C'est précisément dans cette voie que les procédés du Conseil apparaissent comme étant d'une plasticité illimitée. Invitation aux parties de reprendre les négociations directes ; mesures à prendre pour maintenir l'état de paix pendant l'examen du différend ; composition de commissions techniques d'étude, d'enquête, de contrôle ; travaux préparatoires, au sein du Conseil ou au dehors, de mesures à proposer aux parties ; avis consultatifs demandés à des organismes divers, notamment à la Cour permanente de Justice internationale ; rapports faits au Conseil et recommandations positives aux parties avec proposition de s'y conformer : ce ne sont là que quelques points saillants des moyens qui relèvent de la libre appréciation du Conseil. Celui-ci possède excellemment la liberté dont on a donné cette belle définition : un pouvoir électif des moyens en conservant l'ordre de la fin.

Remarquons encore, à un titre spécial fort important, les attributions d'ordre sanctionnateur que l'article 16 confère au Conseil en cas de recours à la guerre contrairement aux engagements pris aux articles 12, 13 ou 15.

C'est dans le cadre diplomatique et pacificateur que nous venons de caractériser en quelques traits rapides, que sont appelées à se développer les mesures établies par le présent Acte général.

CHAPITRE PREMIER.

De la conciliation.

L'article 1^{er} du Traité s'exprime comme suit :

Les différends de toute nature entre deux ou plusieurs parties ayant adhéré au présent Acte général, qui n'auraient pu être résolus par la voie diplomatique seront, sauf les réserves éventuelles prévues à l'article 39, soumis à la procédure de conciliation dans les conditions prévues au présent chapitre.

L'article 39 que nous rencontrerons plus loin d'une manière spéciale, stipule notamment en son paragraphe 2 que les réserves pourront être formulées de manière à exclure quant à leur objet les procédures décrites par le présent Acte.

Observons d'autre part que l'article 20 déclare expressément que par dérogation à l'article 1^{er}, les différends visés à l'article 17 (litiges où les parties se contestent réciproquement un droit), ne seront soumis, entre parties engagées dans cette voie, à la procédure en conciliation, que de leur commun accord.

Cependant le paragraphe 2 du même article 20 ajoute que la procédure obligatoire de conciliation demeure applicable aux différends qui, par le jeu des réserves visées à l'article 39, seraient exclus du seul règlement judiciaire.

* *

Le pivot du système organisé par l'acte général en matière conciliatrice est l'institution d'une Commission de conciliation. Les articles 2, 3 et 5 prévoient cette institution dans les termes suivants :

ART. 2. — Les différends visés à l'article précédent seront portés devant une Commission de conciliation permanente ou spéciale constituée par les parties en cause.

ART. 3. — Sur la demande adressée à cet effet par une partie contractante à l'une des autres parties, il devra être constitué, dans les six mois, une Commission permanente de conciliation.

ART. 5. — Si, lorsqu'il s'élève un différend, il n'existe pas une Commission permanente de conciliation nommée par les parties en litige, une Commission spéciale sera constituée pour l'examen du différend dans un délai de trois mois à compter de la demande adressée par l'une des parties à l'autre.

Toute l'économie du régime organique ici instauré se ramène à trois points : la constitution de la Commission, la mission qui lui est dévolue, et la procédure à suivre devant elle.

I. — CONSTITUTION DE LA COMMISSION DE CONCILIATION.

Le mode de constitution de la Com-

mission de conciliation est réglé de telle manière que la faculté de pourvoir à cette constitution est laissée aux parties intéressées si cela leur agréé. L'Acte général se borne à formuler, sous cette réserve, dans l'article 4, le mode de nomination suivant :

ART. 4. — Sauf accord contraire des parties intéressées, la Commission de conciliation sera constituée comme suit :

1^o La Commission comprendra cinq membres. Les parties en nommeront chacune un, qui pourra être choisi parmi leurs nationaux respectifs. Les trois autres commissaires seront choisis d'un commun accord parmi les ressortissants de tierces Puissances. Ces derniers devront être de nationalités différentes, ne pas avoir leur résidence habituelle sur le territoire des parties intéressées ni se trouver à leur service. Parmi eux, les parties désigneront le président de la Commission.

2^o Les commissaires seront nommés pour trois ans. Ils seront rééligibles. Les commissaires nommés en commun pourront être remplacés au cours de leur mandat, de l'accord des parties. Chaque partie pourra toujours, d'autre part, procéder au remplacement du commissaire nommé par elle. Nonobstant leur remplacement, les commissaires resteront en fonction pour l'achèvement de leurs travaux en cours.

3^o Il sera pourvu, dans le plus bref délai, aux vacances qui viendraient à se produire par suite de décès ou de démission ou de quelque autre empêchement, en suivant le mode fixé pour les nominations.

En vue d'assurer en toute hypothèse le fonctionnement du système conciliateur, il importait de prévoir le cas où les membres de la Commission ne seraient pas désignés de concert dans les délais prévus aux articles 3 et 5 précités. Voici comment il est pourvu à cette éventualité dans des conditions qui mettent le fonctionnement de l'organisme conciliateur à l'abri de toute défaillance.

ART. 6. — 1. Si la nomination des commissaires à désigner en commun n'intervient pas dans les délais prévus aux articles 3 et 5, le soin de procéder aux nominations nécessaires sera confié à une tierce Puissance choisie d'un commun accord par les parties ou, si celles-ci le demandent, au président en exercice du Conseil de la Société des Nations.

2. Si l'accord ne s'établit pas au sujet d'aucun de ces procédés, chaque partie désignera une

Puissance différente et les nominations seront faites de concert par les Puissances ainsi choisies.

3. Si, dans un délai de trois mois, ces deux Puissances n'ont pu tomber d'accord, chacune d'elles présentera des candidats en nombre égal à celui des membres à désigner. Le sort déterminera lesquels des candidats ainsi présentés seront admis.

II. — LA MISSION PROPRE DE LA COMMISSION DE CONCILIATION. LE MODE DE VOTATION DANS SON SEIN. LES PROPOSITIONS D'ARRANGEMENT. LE PROCÈS-VERBAL FINAL ET SES RÉSULTATS.

L'article 15 du Traité formule d'abord la règle générale suivante :

ART. 15. — 1. La Commission de conciliation aura pour tâche d'élucider les questions en litige, de recueillir à cette fin toutes les informations utiles, par voie d'enquête ou autrement, et de s'efforcer de concilier les parties. Elle pourra, après examen de l'affaire, exposer aux parties les termes de l'arrangement qui lui paraîtrait convenable et leur impartir un délai pour se prononcer.

Touchant le mode de votation dans le sein de la Commission, voici la disposition stipulée.

ART. 12. — Sauf accord contraire des parties, les décisions de la Commission de conciliation seront prises à la majorité des voix et la Commission ne pourra se prononcer sur le fond du différend que si tous ses membres sont présents.

En ce qui concerne les propositions d'arrangement, et le procès-verbal final, voici la règle adoptée par les articles 15, paragraphe 2 et 16 :

ART. 15. — 2. A la fin de ses travaux, la Commission dressera un procès-verbal constatant, suivant le cas, soit que les parties se sont arrangées et, s'il y a lieu, les conditions de l'arrangement, soit que les parties n'ont pu être conciliées. Le procès-verbal ne mentionnera pas si les décisions de la Commission ont été prises à l'unanimité ou à la majorité.

3. Les travaux de la Commission devront, à moins que les parties n'en conviennent autrement, être terminés dans un délai de six mois à compter du jour où la Commission aura été saisie du différend.

ART. 16. — Le procès-verbal de la Commission sera porté sans délai à la connaissance des parties. Il appartiendra aux parties d'en décider la publication.

Enfin, les conséquences de l'échec de la procédure en conciliation dans ses rapports avec les autres instances prévues par l'Acte général, sont fixées comme suit :

ART. 20. — 3. En cas de recours à la conciliation et d'échec de cette procédure, aucune des parties ne pourra porter le différend devant la Cour permanente de Justice internationale ou demander la constitution du tribunal arbitral visé à l'article 18 avant l'expiration du délai d'un mois à compter de la clôture des travaux de la Commission de conciliation.

III. — LA PROCÉDURE A SUIVRE DEVANT LA COMMISSION DE CONCILIATION.

Les règles concernant la procédure à suivre devant la Commission de conciliation, constituent, à part quelques rares modalités peu importantes, un simple décalque des dispositions consignées dans les Accords de Locarno. Nous pouvons nous borner ici à signaler les phases principales en notant l'article de l'Acte général qui les vise, et les articles correspondants des Accords locarniens.

1. Requête introductive d'instance. Article 7 (*Locarno*, art. 6).

2. Prévision de remplacement éventuel des commissaires par des spécialistes en la matière. Article 8 (*Locarno*, art. 7).

3. Représentation des parties auprès de la Commission par des agents assistés au besoin de conseils et d'experts avec droit de demander l'audition de toute personne dont le témoignage pourrait être utile. Article 11, paragraphe 2 (*Locarno*, art. 12, par. 1^{er}).

4. Engagement des parties de faciliter les travaux de la Commission. Article 13 (*Locarno*, art. 14).

5. Autonomie de la Commission, sauf stipulation spéciale contraire, quant au règlement général de la procédure qui devra être en tous cas contradictoire et renvoi pour les enquêtes, sauf décision unanime contraire, aux dispositions du

Titre III de la Conférence de La Haye de 1907. Article 11 (*Locarno*, art. 9).

6. Non publicité des séances, sauf décision de la Commission, avec l'assentiment des parties. Article 10 (*Locarno*, art. 11).

7. Indemnité accordée de commun accord et par parts égales aux commissaires. Article 14, § 1^{er} (*Locarno*, art. 16).

8. Siège de la Commission. Notons ici une légère variante conçue en ces termes :

ART. 9. — 1. La Commission de conciliation se réunira, sauf accord contraire des parties, au siège de la Société des Nations ou en tout autre lieu désigné par son président.

2. La Commission pourra, en toute circonstance, demander au Secrétaire général de la Société des Nations de prêter son assistance à ses travaux.

CHAPITRE II.

La procédure en règlement judiciaire.

Avec l'article 17 de l'Acte général, nous quittons la sphère des arrangements conciliateurs pour entrer dans le domaine des mesures litisdécisoires concernant une catégorie de différends dont la solution peut être recherchée par jugements. Et voici à cet égard les règles mises en relief par l'Acte général.

I. — LES LITIGES QUI RELÈVENT DE LA PROCÉDURE JUDICIAIRE.

Les litiges qui relèvent de la procédure appelée judiciaire sont aux termes de l'article 17 « les litiges au sujet desquels les parties se contesteraient réciproquement un droit ». C'est la reproduction de la terminologie admise par les Accords de Locarno (1). En terme de précision, le texte se borne à déclarer qu'il est entendu que les différends ci-dessus comprennent *notamment* ceux que mentionne l'article 36 du statut de la Cour permanente de Justice internationale. Nous avons signalé plus haut la teneur de cet article.

(1) Et dans le *Traité d'arbitrage interaméricain* du 5 janvier 1929, avec réserves.

L'Exposé des motifs de la Convention de Locarno avait déjà remarqué l'insuffisance des termes qui composent l'article 36. Et il avait essayé, par voie d'énumération additionnelle de cas nouveaux, de pourvoir à cette lacune. Malheureusement, cet effort, si opportun et si méritoire qu'il fût, est resté lui-même assez incomplet, en telle sorte que la notion de ce qui est droit dans l'ordre international est demeurée comme flottante. Une solution adéquate autant que possible est pourtant nécessaire en une matière régulatrice de compétence.

Dans notre rapport au Sénat sur les Accords de Locarno, après avoir mis en lumière l'exacte conception du droit dans l'ordre international, nous avons caractérisé l'ensemble des sources d'où peut dériver le droit et l'ensemble des faits où peut s'actualiser la vie juridique. C'est manifestement à ce double point de vue qu'il importe de se placer pour résoudre la question de « juricité » dans un système qui pose comme critère de compétence la revendication réciproque d'un droit par les parties. Remarquons heureusement qu'aux termes de l'article 41 de l'Acte général, les différends relatifs à « la qualification des litiges » seront soumis à la Cour permanente de Justice internationale.

II. — LE JUGE COMPÉTENT EN MATIÈRE DE RÈGLEMENT JUDICIAIRE.

L'article 17 pose en règle que le juge compétent est « la Cour permanente de Justice internationale, à moins que les parties ne tombent d'accord pour recourir à un tribunal arbitral ». Mais en ce dernier cas, les parties, aux termes de l'article 18, rédigeront un compromis dans lequel elles fixeront l'objet du litige, le choix des arbitres et la procédure à suivre.

Quant au moyen de parer à toute défaillance résultant du défaut d'accord sur le compromis ou du défaut de désignation des arbitres, l'article 19

pourvoit à cette exigence dans les conditions suivantes :

ART. 19. — A défaut d'accord entre les parties sur le compromis visé à l'article précédent ou à défaut de désignation d'arbitres, et après un préavis de trois mois, l'une ou l'autre d'entre elles aura la faculté de porter directement, par voie de requête, le différend devant la Cour permanente de Justice internationale.

Tout a donc été prévu par l'Acte général pour que la procédure judiciaire suive normalement son cours.

III. — LES RÈGLES DE FORME ET DE FOND A APPLIQUER ÉVENTUELLEMENT PAR LES ARBITRES.

L'Acte général stipule en son article 18 qu'à défaut d'indication ou de précision suffisante dans le compromis, il sera fait application dans la mesure nécessaire des dispositions de la Convention de La Haye du 18 octobre 1907 pour le règlement pacifique des conflits internationaux.

D'autre part, dans le silence du compromis quant aux règles de fond à appliquer par les arbitres, le tribunal appliquera les règles de fond énumérées dans l'article 38 du Statut de la Cour permanente de justice internationale.

Voici cet article :

ART. 38. — La Cour applique :

1° Les conventions internationales, soit générales, soit spéciales, établissant des règles expressément reconnues par les Etats en litige ;

2° La coutume internationale comme preuve d'une pratique générale acceptée comme étant le droit ;

3° Les principes généraux de droit reconnus par les nations civilisées ;

4° Sous réserve de la disposition de l'article 59, les décisions judiciaires et la doctrine des publicistes les plus qualifiés, comme moyen auxiliaire de détermination des règles de droit.

La présente disposition ne porte pas atteinte à la faculté pour la Cour, si les parties sont d'accord de statuer *ex æquo et bono*.

CHAPITRE III.

Le règlement arbitral.

La vie internationale, au point de vue

des différends qui peuvent naître, est loin de se concentrer sur tel point d'ordre juridique qui peut être débattu entre parties litigantes. Elle comprend concrètement l'ensemble des faits et des problèmes qui touchent à l'ordre interne et externe des Nations en tant que coordonnées entre elles dans une commune existence sociale. C'est à ce point de vue que doit se placer un pouvoir régulateur des mesures propres à sauvegarder positivement et efficacement la concorde et la paix.

L'Acte général, en son objectif intégral, ne se borne pas à organiser un système complet de règlement litisdécisoire pour les différends d'ordre juridique. Il vise tous les autres litiges qui peuvent surgir dans les rapports internationaux, afin de les soumettre éventuellement, à leur tour, dans l'ordre et dans la paix, à une solution définitive obligatoire.

A cet effet, l'Acte général entend d'abord subordonner comme il convient, ces litiges à la procédure en conciliation, qui revêt ici le caractère d'un préliminaire indispensable.

D'autre part, abstraction faite des réserves éventuellement prévues par l'article 39 et dont nous aurons à parler, l'Acte général stipule que si les parties ne se sont pas entendues dans le délai d'un mois après la clôture des travaux de la Commission de conciliation, ces litiges seront déferés à un tribunal dont il fixe la constitution, à moins d'accord contraire des parties.

Les dispositions organiques fondamentales concernant le règlement arbitral, sont principalement relatives aux points suivants.

I. — LES LITIGES QUI RELEVANT DU RÈGLEMENT ARBITRAL.

L'Acte général caractérise ces litiges en ces termes : « Tous différends autres que ceux visés à l'article 17, en d'autres termes, autres que ceux au sujet desquels les parties se contesteraient réci-

proquement un droit ». On désigne communément ces litiges sous le nom de litiges de nature politique. Et il semble bien que cette terminologie soit indicative d'une manière générale de ce qui distingue ces litiges lorsqu'on oppose la politique avec ses exigences diverses, au droit avec ses normes établies. Sans proscrire une terminologie usuelle qui a sa raison d'être, mieux vaut pourtant, puisqu'il s'agit incontestablement de tous différends autres que ceux d'ordre juridique, employer pour caractériser ces différends le terme « non juridique », comme simplement adéquat à la situation envisagée.

Sans doute la distinction entre les litiges d'ordre juridique et les litiges de portée non juridique est loin d'être toujours facile à établir. Il existe de nombreux litiges de caractère mixte, où il faut savoir discerner ce qui confère à tel différend un caractère propre et dominant qui le classe à titre principal dans telle catégorie. Et cela peut être d'autant plus nécessaire que les procédures organiques des règlements judiciaires et des règlements arbitraux ne sont pas les mêmes, comme nous allons le constater. On peut saisir à ce point de vue la sagesse de la disposition de l'article 41 de l'Acte général, qui place la solution des controverses concernant « la qualité des litiges » dans les attributions de la Cour permanente de Justice internationale.

II. — LA FORMATION DU TRIBUNAL ARBITRAL.

Dans la procédure judiciaire proprement dite, comme la Cour permanente de Justice internationale apparaît au premier plan en ordre juridictionnel et que son fonctionnement ne s'efface que si les parties tombent d'accord pour créer un tribunal spécial, on a pu laisser au compromis le soin de désigner les arbitres, sans plus. Il en va autrement du tribunal arbitral chargé de statuer sur les litiges de portée non juridique,

organisme qui est la pièce maîtresse de tout le système en perspective. L'Acte général consacre jusqu'à trois articles à la nomination des membres du tribunal arbitral.

L'article 22 s'occupe en ordre principal de la nomination des membres par les parties elles-mêmes.

ART. 22. — Le tribunal arbitral comprendra cinq membres. Les parties en nommeront chacune un, qui pourra être choisi parmi leurs nationaux respectifs. Les deux autres arbitres et le surarbitre seront choisis d'un commun accord parmi les ressortissants de tierces Puissances. Ces derniers devront être de nationalités différentes, ne pas avoir leur résidence habituelle sur le territoire des parties intéressées, ni se trouver à leur service.

L'article 23 vise, dans les termes suivants, les retards éventuels qui peuvent surgir dans la nomination des membres du tribunal arbitral.

ART. 23. — 1. Si la nomination des membres du tribunal arbitral n'intervient pas dans un délai de trois mois, à compter de la demande adressée par l'une des parties à l'autre de constituer un tribunal arbitral, le soin de procéder aux nominations nécessaires sera confié à une tierce Puissance choisie d'un commun accord par les parties.

2. Si l'accord ne s'établit pas à ce sujet, chaque partie désignera une Puissance différente et les nominations seront faites de concert par les Puissances ainsi choisies.

3. Si, dans un délai de trois mois, les Puissances ainsi désignées n'ont pu tomber d'accord, les nominations nécessaires seront faites par le président de la Cour permanente de Justice internationale. Si celui-ci est empêché ou s'il est ressortissant de l'une des parties, les nominations seront faites par le vice-président. Si celui-ci est empêché ou s'il est ressortissant de l'une des parties, les nominations seront faites par le membre le plus âgé de la Cour qui n'est ressortissant d'aucune des parties.

Enfin, l'article 24 prévoit de la manière suivante les vacances qui peuvent se produire dans la composition du tribunal arbitral.

ART. 24. — Il sera pourvu, dans le plus bref délai, aux vacances qui viendraient à se produire par suite de décès ou de démission, ou de quelque autre empêchement, en suivant le mode fixé pour les nominations.

III. — LE COMPROMIS ARBITRAL ET SON ÉCONOMIE. LA SANCTION DE LA NON CONCLUSION.

L'obligation de conclure un compromis et la teneur de celui-ci sont fixées comme suit par l'article 25 :

ART. 25. — Les parties rédigeront un compromis déterminant l'objet du litige et la procédure à suivre.

L'article 27 fixe de son côté, de la manière suivante, les conséquences de la non conclusion d'un compromis :

ART. 27. — Faute de conclusion d'un compromis dans un délai de trois mois à partir de la constitution du tribunal, celui-ci sera saisi par requête de l'une ou l'autre des parties.

C'est là, croyons-nous, une nouveauté de principe intéressante à noter.

IV. — LES RÈGLES DE FORME ET DE FOND APPLICABLES PAR L'ORGANISME ARBITRAL À LA SOLUTION DU LITIGE.

Nous avons relevé que le compromis à rédiger par les parties règle l'objet du litige et la procédure à suivre. Mais l'obligation ainsi imposée peut être imparfaitement remplie ou même ne pas l'être du tout. L'Acte général pourvoit dans deux articles à ces défaillances possibles. L'article 26 déclare :

ART. 26. — A défaut d'indications ou de précisions suffisantes dans le compromis, relativement aux points indiqués dans l'article précédent, il sera fait application, dans la mesure nécessaire, des dispositions de la Convention de La Haye du 18 octobre 1907 pour le règlement pacifique des conflits internationaux.

L'article 28 stipule de son côté :

ART. 28. — Dans le silence du compromis ou à défaut de compromis, le tribunal appliquera les règles de fond énumérées dans l'article 38 du Statut de la Cour permanente de Justice internationale. En tant qu'il n'existe pas de pareilles règles applicables au différend, le tribunal jugera *ex æquo et bono*.

Ce dernier point est d'une importance remarquable. Comme il constitue une variante de la règle de fond applicable en matière de procédure judiciaire, il

appelle un examen particulier. Pour en faire une exacte appréciation, quelques éclaircissements sont d'autant plus nécessaires, qu'il s'agit d'un progrès considérable réalisé dans l'arbitrage international.

V. — LA RÉALISATION DE L'ARBITRAGE INTÉGRAL.

Dans l'organisation de l'arbitrage intégral, il ne suffit pas de fixer la compétence de l'arbitre, il faut lui ménager un sûr moyen d'accomplir sa tâche.

Le premier point est ici nettement déterminé par l'article 21.

Le second point, en tant qu'il concerne principalement les normes de fond à appliquer par l'organisme arbitral, est sagement réglé par l'article 28.

Ce n'est qu'après avoir évoqué en première ligne les règles de fond énumérées par l'article 38 du Statut de la Cour permanente de Justice internationale, que l'article 28 ajoute : « En tant qu'il n'existe pas de pareilles règles applicables au différend, le tribunal jugera *ex æquo et bono*. »

La première norme éventuellement applicable, ce sont donc les conventions générales ou spéciales qui peuvent lier les parties et créer entre elles, même concernant certains intérêts, un réseau de dispositions obligatoires.

La seconde norme à appliquer est la coutume. Ce serait méconnaître la physiologie vraie et toute l'histoire du droit des gens que de ne pas admettre, à titre excellent, comme règle qui s'impose au juge, le droit coutumier international, lorsqu'il n'est pas primé par un droit conventionnel expressément formulé.

Deux clairs regards sont encore, à titre auxiliaire, précieusement ouverts à l'arbitre : l'un concerne l'autorité des décisions judiciaires qui peuvent exister ; l'autre a trait à la doctrine des publicistes les plus qualifiés des différentes nations. Et rappelons à ce propos la mémorable et topique parole du grand chancelier Kent : « Quand la plupart

des jurisconsultes sont d'accord sur une règle, la présomption en faveur de cette règle prend une telle force qu'elle ne peut être contredite que par une nation qui se ferait un jeu de la justice. »

Ce n'est pas tout : les initiateurs du Statut de la Cour permanente de Justice internationale, tenant compte des imperfections si étendues et d'ailleurs en une certaine mesure inévitables, du droit international positif, ont ajouté une norme d'une capitale importance, parce qu'elle met au service du droit des gens l'ensemble des « principes généraux du droit reconnus par les peuples civilisés ». Ces principes, justement appliqués à titre complémentaire, sont de nature, à notre sens, à conduire au règlement lumineux de la plupart des différends internationaux.

Ce n'est qu'en cas d'insuffisance notoire des riches ressources précitées qu'il est fait appel à une éventuelle décision *ex æquo et bono*.

Pourquoi un tel appel ? Parce qu'à la suite surtout du fait nouveau consacré par le Pacte de Paris, à la suite de la répudiation solennelle et universelle de la guerre, tout recours à la force comme instrument de politique nationale et partant comme moyen de promouvoir la réalisation d'intérêts même légitimes étant proscrit, les Etats n'ont nullement entendu ni pu entendre renoncer à la justice et à une solution définitive de leurs différends ; parce que, au moment où le règlement arbitral est appelé à fonctionner, non seulement les négociations diplomatiques, mais la procédure en conciliation sont considérées comme ayant été mises en œuvre jusqu'à épuisement ; parce que réduire fatalement dans certains cas la fonction arbitrale à un pur *non liquet*, serait mettre l'arbitre dans la condition d'un pouvoir incapable de se mouvoir pour accomplir efficacement sa tâche propre et le forcer de concourir, autant qu'il est en lui, à la consolidation d'un état sans issue quant à un différend

dont l'ordre international peut justement exiger la solution.

Il importe seulement de se bien fixer sur le caractère d'un tel appel aux principes de l'équité et du bien. Il s'agit ici d'une équité qu'on peut appeler dans toute la force du terme objective, car elle n'est que la loi fondamentale du juste et du bien social, profondément gravée au cœur de l'homme, en tant qu'elle est assez claire pour promulguer dans toute conscience certaines règles comme nécessairement liées à l'économie essentielle des rapports sociaux dans la vie internationale et comme s'appliquant à la diversité des faits qui embrassent cette vie. Trouvant son expression la plus haute et sa teneur autorisée dans les dictamens de la conscience publique au sein des Etats civilisés, elle se révèle, à ce point de vue, aussi étrangère à tout arbitraire subjectif qu'aux conceptions secondaires contingentes qui peuvent varier de pays à pays.

Qu'on le veuille ou non, la loi fondamentale de nature et de raison apparaît lumineuse au point de départ et aux limites de l'ordre juridique.

Au point de départ : c'est ce que rappelait récemment encore M. Kellogg en représentant la légitime défense comme un droit naturel antérieur et supérieur à tous les traités.

Aux limites : car, suivant le mot toujours vrai de Portalis, lorsqu'on n'est guidé par rien de ce qui est établi, il faut remonter aux principes de la loi naturelle.

Cette norme, à titre de complément d'application des règles positivement édictées est d'ailleurs, suivant la belle expression de Daguesseau, la fidèle compagne de la loi qu'elle n'entend pas supplanter, mais à laquelle elle procure, en cas d'insuffisance, le rayonnement nécessaire d'une pleine réalisation.

Si tant de régimes nationaux parmi les plus avancés n'hésitent pas à faire appel aux principes de l'équité naturelle

comme complément nécessaire de leurs législations, on ne voit pas pourquoi on ne pourrait faire appel, dans l'ordre international si incomplet encore dans ses éléments positifs, à ces mêmes principes, afin de ne pas laisser indéfiniment sans solution des litiges qui, en s'éternisant, peuvent constituer un danger permanent pour la paix.

Et si dans les litiges d'ordre proprement juridique, il est déjà jugé expédient de viser le pouvoir de statuer *ex aequo et bono* en le subordonnant uniquement à l'assentiment des parties, il ne peut paraître excessif, dans les litiges de portée non juridique, de regarder comme implicitement acquis — parce que nécessaire — un tel accord concernant ce même pouvoir.

Il ne faudrait pas se figurer, au demeurant, qu'il s'agisse ici d'introniser un pouvoir nouveau qui n'a point d'attaches avec ce qui a déjà été reconnu par l'ensemble des Etats.

Quand le droit des gens universel affirme que les traités sont des conventions de bonne foi, il érige en règle l'obligation de les interpréter et de les appliquer avec toutes les suites que l'équité, notamment, leur donne suivant leur nature. Et il est remarquable que même en ce qui concerne les lois de la guerre, les Etats assemblés en 1907 ont fait appel comme règle obligatoire au droit des gens tel qu'il résulte non seulement des usages établis, mais « des exigences de la conscience publique ».

Il n'est pas d'ailleurs sans pertinence d'observer, dans le cas présent, avec quelle sage prévoyance l'Acte général a pris soin de réserver en toute première ligne la composition du Tribunal arbitral aux parties en cause, si cela leur agréait, afin que la sentence à intervenir apparaisse, autant que possible, comme étant virtuellement leur œuvre.

Dans ces conditions, il n'y a pas lieu de voir dans l'adhésion à un règlement arbitral une abdication inconsidérée du pouvoir souverain des Etats. Il con-

vient plutôt d'y reconnaître, à un point de vue général, un usage éclairé de la souveraineté en tant que les parties sont amenées à rechercher, justement et loyalement, dans l'ordre et dans la paix, une satisfaction décisive, par la voie la plus raisonnable et la moins aléatoire, de leurs revendications réciproques.

On peut comprendre que certains intérêts, sans présenter le caractère d'un droit, soient estimés par telles nations d'une importance si primordiale, qu'elles soient portées à décliner à leur égard un règlement arbitral par voie de compromis. L'Acte général n'est pas sans prévoir la possibilité de réserves de nature à donner satisfaction, le cas échéant, à de telles préoccupations. L'avènement relativement récent des nations à un régime social organisé, la coordination si peu avancée encore dans la vie des peuples entre les deux principes de souveraineté nationale et de vie sociale internationale expliquent le manque fréquent de persuasion concernant cette vérité que tous les différends internationaux peuvent se terminer obligatoirement dans l'ordre et dans la paix. C'est à développer et à féconder cette persuasion que doivent s'appliquer les efforts de ceux qui veulent travailler, pour une part virile, à l'ordre stable du monde.

CHAPITRE IV.

Dispositions générales.

Ce chapitre renferme, comme nous l'avons observé, deux catégories de dispositions qu'il importe d'examiner distinctement.

§ 1^{er}. — DISPOSITIONS COMPLÉMENTAIRES RELATIVES A L'ACTE GÉNÉRAL.

Les dispositions complémentaires formulées dans le but d'assurer une plus parfaite application de l'Acte général

concernent principalement les points suivants :

1. — *Persistance des accords en vigueur.*

L'article 29 formule distinctement sur ce point les deux règles suivantes :

ART. 29. — 1. Les différends pour la solution desquels une procédure spéciale serait prévue par d'autres conventions en vigueur entre les parties en litige, seront réglés conformément aux dispositions de ces conventions.

2. Le présent Acte général ne porte pas atteinte aux accords en vigueur établissant pour les parties une procédure de conciliation ou, en matière d'arbitrage et de règlement judiciaire, des engagements assurant la solution du différend. Toutefois, si ces accords ne prévoient qu'une procédure de conciliation, après que cette procédure aura échoué, les dispositions du présent Acte général relatives au règlement judiciaire ou arbitral recevront application dans la mesure où les parties en cause y auraient adhéré.

2. — *Suspension éventuelle de certains recours.*

L'Acte général prévoit les cas de suspension suivants :

ART. 30. — Si la Commission de conciliation se trouve saisie par l'une des parties d'un différend que l'autre partie, se fondant sur les conventions en vigueur entre les parties, a porté devant la Cour permanente de Justice internationale ou un tribunal arbitral, la Commission suspendra l'examen du différend jusqu'à ce que la Cour ou le tribunal ait statué sur le conflit de compétence. Il en sera de même si la Cour ou le tribunal a été saisi par l'une des parties en cours de conciliation.

ART. 31. — 1. S'il s'agit d'un différend dont l'objet, d'après la législation intérieure de l'une des parties, relève de la compétence des autorités judiciaires ou administratives, cette partie pourra s'opposer à ce que ce différend soit soumis aux diverses procédures prévues par le présent Acte général, avant qu'une décision définitive ait été rendue, dans les délais raisonnables, par l'autorité compétente.

2. La partie qui, dans ce cas, voudra recourir aux procédures prévues par la présente Convention, devra notifier à l'autre partie son intention, dans un délai d'un an, à partir de la décision susvisée.

3. — *Satisfaction équitable éventuellement ménagée à une partie lésée.*

L'Acte général a estimé qu'il y avait

lieu de faire droit dans un cas spécial à la situation suivante particulièrement digne d'intérêt.

ART. 32. — Si la sentence judiciaire ou arbitrale déclarait qu'une décision prise ou une mesure ordonnée par une autorité judiciaire ou toute autre autorité de l'une des parties en litige se trouve entièrement ou partiellement en opposition avec le droit international, et si le droit constitutionnel de la dite partie ne permettait pas ou ne permettait qu'imparfaitement d'effacer les conséquences de cette décision ou de cette mesure, les parties conviennent qu'il devra être accordé par la sentence judiciaire ou arbitrale, à la partie lésée, une satisfaction équitable.

4. — *Litispendance. Mesures conservatoires autorisées. Engagements imposés aux parties.*

L'importance considérable des mesures à prendre pendant la litispendance avait déjà frappé les auteurs des Accords de Locarno. L'Acte général se devait d'aviser de son côté à cette éventualité. Voici comment il l'a fait dans l'article 33 :

ART. 33. — 1. Dans tous les cas où le différend fait l'objet d'une procédure arbitrale ou judiciaire, notamment si la question au sujet de laquelle les parties sont divisées résulte d'actes déjà effectués ou sur le point de l'être, la Cour permanente de Justice internationale, statuant conformément à l'article 41 de son Statut, ou le tribunal arbitral, indiquera, dans le plus bref délai possible, quelles mesures provisoires doivent être prises. Les parties en litige seront tenues de s'y conformer.

2. Si une Commission de conciliation se trouve saisie du différend, elle pourra recommander aux parties les mesures provisoires qu'elle estimera utiles.

3. Les parties s'engagent à s'abstenir de toute mesure susceptible d'avoir une répercussion préjudiciable à l'exécution de la décision judiciaire ou arbitrale ou aux arrangements proposés par la Commission de conciliation, et, en général, à ne procéder à aucun acte, de quelque nature qu'il soit, susceptible d'aggraver ou d'étendre le différend.

5. — *Règles concernant les différends qui s'élèvent entre plus de deux parties adhérentes.*

L'Acte général a déterminé opportunément les mesures à observer pour l'ap-

plication dans ce cas des procédures diverses antérieurement décrites.

ART. 34. — Au cas où il s'élève un différend entre plus de deux parties ayant adhéré au présent Acte général, les modalités suivantes seront observées pour l'application des procédures décrites dans les dispositions qui précèdent :

a) Pour la procédure de conciliation, il sera toujours constitué une commission spéciale. Sa composition variera suivant que les parties auront toutes des intérêts distincts ou que deux ou plusieurs d'entre elles feront cause commune.

Dans le premier cas, les parties nommeront chacune un commissaire et désigneront en commun des commissaires ressortissant de tierces Puissances non parties au différend, dont le nombre sera toujours supérieur d'un à celui des commissaires nommés séparément par les parties.

Dans le second cas, les parties faisant cause commune se mettront d'accord pour nommer en commun leur propre commissaire et concourront avec l'autre ou les autres parties pour la désignation des commissaires tiers.

Dans l'une et l'autre hypothèse, les parties, à moins qu'elles n'en conviennent autrement, appliqueront les articles 5 et suivants du présent Acte dans la mesure où ils sont compatibles avec les dispositions du présent article.

b) Pour la procédure judiciaire, il sera fait application du Statut de la Cour permanente de Justice internationale.

c) Pour la procédure arbitrale, à défaut d'accord des parties sur la composition du tribunal, s'il s'agit de différends visés à l'article 17, chacune d'elle aura la faculté de porter directement, par voie de requête, le différend devant la Cour permanente de Justice internationale; s'il s'agit de différends visés à l'article 21, il sera fait application des articles 22 et suivants, ci-dessus, mais chacune des parties ayant des intérêts distincts nommera un arbitre et le nombre des arbitres nommés séparément par les parties sera toujours inférieur d'un à celui des autres arbitres.

6. — *Règles concernant les différends dans lesquels une tierce personne a un intérêt.*

Ce cas est prévu d'une manière spéciale par les dispositions suivantes :

ART. 35. — 1. Le présent Acte général sera applicable entre parties y ayant adhéré, encore qu'une tierce Puissance, partie ou non à l'Acte, ait un intérêt dans le différend.

2. Dans la procédure de conciliation, les parties pourront, d'un commun accord, inviter une tierce Puissance.

ART. 36. — 1. Dans la procédure judiciaire ou arbitrale, si une tierce Puissance estime que, dans un différend, un intérêt d'ordre juridique est pour elle en cause, elle peut adresser à la Cour permanente de Justice internationale ou au tribunal arbitral une requête à fin d'intervention.

2. La Cour ou le tribunal décide.

7. — *Interprétation des conventions auxquelles ont participé d'autres Etats que les parties en cause.*

Ce point particulièrement intéressant a été réglé comme suit :

ART. 37. — 1. Lorsqu'il s'agit de l'interprétation d'une convention à laquelle auront participé d'autres Etats que les parties en cause, le Greffe de la Cour permanente de Justice internationale ou le tribunal arbitral les avertit sans délai.

2. Chacun d'eux aura le droit d'intervenir et, s'il exerce cette faculté, l'interprétation contenue dans la sentence est obligatoire à son égard.

8. — *Compétence générale reconnue à la Cour permanente de Justice internationale concernant les différends relatifs à l'interprétation et à l'application de l'Acte général.*

Ce point, d'une importance si considérable, a été heureusement réglé et développé comme suit par l'article 41 :

ART. 41. — Les différends relatifs à l'interprétation ou à l'application du présent Acte général, y compris ceux relatifs à la qualification des litiges et à la portée des réserves éventuelles, seront soumis à la Cour permanente de Justice internationale.

§ II. — MESURES RÉGULATRICES DES MODES ET DES FORMES DE L'ADHÉSION A L'ACTE GÉNÉRAL.

En ce qui concerne d'abord les modes d'adhésion, constatons qu'en vue de se prêter aux situations différentes comme aux besoins divers des Nations, et de faire leur part à certains courants d'opinions trop vivaces encore pour ne pas comporter d'opportuns ménagements, l'Acte général, portant lui-même atteinte à son unité virtuelle et fondamentale, a cru devoir reconnaître la faculté pour les Etats de fractionner leurs engagements en les limitant à une ou à plusieurs des

procédures instaurées et de formuler certaines réserves au moment de leur adhésion.

1. — *Les limitations.*

Elles sont visées par l'article 38 dans les termes suivants :

ART. 38. §— Les adhésions au présent Acte général pourront s'appliquer :

a) Soit à l'ensemble de l'Acte (chapitres I, II, III et IV);

b) Soit seulement aux dispositions relatives à la conciliation et au règlement judiciaire (chapitres I et II), ainsi qu'aux dispositions générales concernant ces procédures (chapitre IV);

c) Soit seulement aux dispositions relatives à la conciliation (chapitre I), ainsi qu'aux dispositions générales concernant cette procédure (chapitre IV).

Les parties contractantes ne pourront se prévaloir des adhésions d'autres parties que dans la mesure où elles-mêmes auront souscrit aux mêmes engagements.

Malgré la diminution proportionnelle du lien juridique résultant d'engagements fragmentaires, la réduction d'un Acte de portée intégrale à une segmentation aussi accusée paraît sans doute regrettable. Aussi sommes-nous particulièrement heureux d'acter en ce qui regarde la Belgique, la déclaration suivante faite par le Gouvernement dans l'Exposé des motifs :

Le Gouvernement du Roi n'a pas l'intention de limiter son adhésion à une partie de l'Acte. Il s'est déjà prononcé, comme en témoignent nos traités bilatéraux antérieurs, en faveur du système le plus étendu. Il a admis l'obligation de soumettre les litiges juridiques à un règlement judiciaire, après recours préliminaire facultatif à la conciliation, et les autres différends à la procédure de conciliation ou, en cas d'insuccès de celle-ci, à un règlement arbitral. Les formules employées dans l'Acte général sont les mêmes, en général, que celles de nos traités antérieurs. Vous avez eu l'occasion de vous prononcer à cet égard. L'adhésion à l'Acte général étendra à nos relations avec un grand nombre d'Etats des engagements que nous n'avions encore conclus qu'avec quelques-uns.

2. — *Les réserves.*

Touchant le chapitre des réserves, moins radical il est vrai que celui des

limitations, voici comment s'exprime l'article 39 :

ART. 39. — 1. Indépendamment de la faculté mentionnée à l'article précédent, une partie pourra, en adhérant au présent Acte général, subordonner son acceptation aux réserves limitativement énumérées dans le paragraphe suivant. Ces réserves devront être indiquées au moment de l'adhésion.

2 Ces réserves pourront être formulées de manière à exclure des procédures décrites par le présent Acte :

a) Les différends nés de faits antérieurs, soit à l'adhésion de la partie qui formule la réserve, soit à l'adhésion d'une autre partie avec laquelle la première viendrait à avoir un différend ;

b) Les différends portant sur des questions que le droit international laisse à la compétence exclusive des Etats ;

c) Les différends portant sur des affaires déterminées, ou des matières spéciales nettement définies, telles que le statut territorial, ou rentrant dans des catégories bien précisées.

3. Si une des parties en litige a formulé une réserve, les autres parties pourront se prévaloir vis-à-vis d'elle de la même réserve.

4. Pour les parties ayant adhéré aux dispositions du présent Acte relatives au règlement judiciaire ou au règlement arbitral, les réserves qu'elles auraient formulées seront, sauf mention expresse, comprises comme ne s'étendant pas à la procédure de conciliation.

La première réserve envisagée sous le littéra *a* paraît explicable et l'on peut noter qu'elle figure dans les Accords si larges de Locarno.

La seconde réserve, littéra *b*, n'offre, de son côté, rien d'inadmissible en soi, et en présence de la disposition toujours en vigueur de l'article 15, paragraphe 8, du Pacte de la Société des Nations, on peut considérer cette réserve comme d'application générale, encore que strictement limitative. Et il semble bien que la compétence attribuée par l'article 41 dans cet ordre à la Cour permanente de Justice internationale est une précieuse garantie contre le danger des interprétations extensives.

Pour la troisième réserve, littéra *c*, elle est beaucoup plus discutable, et malgré l'effort de précision préventive que révèle la rédaction, cette réserve semble bien de nature à favoriser des

procédés qui rappellent trop les vieilles réserves d'antan, procédés qu'on pouvait croire présentement moins persistants. Ici encore, nous pouvons enregistrer, avec satisfaction, une déclaration du Gouvernement belge libellée comme suit :

Parmi les réserves autorisées par l'article 39, le Gouvernement ne compte formuler ni la deuxième ni la troisième. Il n'a l'intention d'exclure aucune affaire déterminée, aucune matière spéciale. Mais il se propose d'user de la faculté que lui donne la première, d'exclure les différends nés de faits antérieurs à son adhésion ou à celle d'une autre partie avec laquelle il aurait un désaccord. Nous avons fait semblable réserve en adhérant à la clause facultative de compétence obligatoire de la Cour permanente de Justice internationale. Notre adhésion ne porte que « sur tout différend qui s'élèverait après ratification de notre déclaration d'adhésion au sujet de situations ou de faits postérieurs à cette ratification ». La même réserve se retrouve avec quelques variantes dans nos traités bilatéraux d'arbitrage conclus ces trois dernières années. Elle figure aussi dans la convention d'arbitrage belgo-allemande annexée au Pacte rhénan de Locarno, mais en termes peut-être plus restrictifs : « Sont exclues les contestations nées de faits antérieurs à la convention et qui appartiennent au passé. »

Signalons encore, avant de quitter le chapitre des limitations et des réserves, l'article 40 ainsi conçu :

ART. 40. — Toute partie dont l'adhésion n'aura été que partielle ou subordonnée à des réserves pourra, à tout moment, au moyen d'une simple déclaration, soit étendre la portée de son adhésion, soit renoncer à tout ou partie de ses réserves.

Et notons, d'autre part, une prévision de dénonciation partielle du *Traité*, formulée dans les termes suivants :

« Article 45, paragraphe 4. — La dénonciation pourra n'être que partielle ou consister en la notification de réserves nouvelles. »

3. — *La forme de l'adhésion à l'Acte général, l'entrée en vigueur des engagements assumés, et leur durée.*

L'Acte général, dont les textes français et anglais feront également foi, et qui portera la date du 26 septembre 1928 (art. 42), ne se présente précisément pas à nous comme une convention ordinaire à conclure d'abord entre Gouvernements,

puis soumise à leur ratification et aux formalités subséquentes. C'est un acte ouvert d'emblée à l'adhésion des Etats, membres ou non, de la Société des Nations, et dont l'instrument, originairement communiqué en copie authentique par le Secrétaire général de la Société des Nations, doit lui faire retour, l'adhésion acquise, à charge d'en notifier la réception à tous les intéressés et d'en dresser et publier une liste relatant les modalités de l'adhésion (art. 43) et formant répertoire.

Il est stipulé que le présent Acte général entrera en vigueur le quarante-deuxième jour qui suivra la réception par le Secrétaire général de la Société des Nations de l'adhésion d'au moins deux parties contractantes. Les adhésions intervenues après cette entrée en vigueur sortiront leurs effets dans des délais semblables (art. 44).

Quant à la durée des engagements assumés, l'article 45 formule la stipulation suivante :

ART. 45. — 1. Le présent Acte général aura une durée de cinq ans à partir de sa mise en vigueur.

2. Il restera en vigueur pour une nouvelle période de cinq ans, et ainsi de suite, vis-à-vis des parties contractantes qui ne l'auront pas dénoncé six mois au moins avant l'expiration du terme.

3. La dénonciation se fera par notification écrite adressée au Secrétaire général de la Société des Nations, qui en informera tous les membres de la Société et les Etats non membres mentionnés à l'article 43.

5. Nonobstant la dénonciation par l'une des parties contractantes impliquées dans un différend, toutes les procédures engagées au moment de l'expiration du terme de l'Acte général continueront jusqu'à leur achèvement normal.

III.

Conclusion.

La Société des Nations est une société de coordination entre Etats souverains. Harmoniser les attributs essentiels de la puissance souveraine avec les justes exigences de la vie sociale des nations :

telle est la tâche fondamentale du droit international. Si sur le terrain national de chaque Etat, la conciliation entre les principes de personnalité et de solidarité est souvent encore bien imparfaite, il ne faut pas trop s'étonner des imperfections que présente, dans les rapports internationaux, la coordination des principes de souveraineté nationale et de communauté internationale qui sont en présence.

Pour de multiples raisons, dont quelques-unes sont perceptibles de prime aspect, les progrès sont plus lents à se réaliser dans la vie des nations que dans les autres sphères de l'activité humaine. Cependant, à travers des échecs partiels et en dépit des reculs momentanés, ces progrès sont très saisissables. A d'anciennes pratiques définitivement abandonnées succèdent des coutumes meilleures, sanctionnées par l'adhésion de tous. Des conventions particulières, après avoir servi de règles aux parties contractantes, finissent par être généralement acceptées. Des institutions nouvelles surgissent qui répondent à des besoins nouveaux. La conscience des peuples tend à s'épurer et à s'affermir au contact de l'expérience — une expérience parfois formidable. L'esprit international se développe à la lumière des travaux des juriconsultes. Il se reflète dans la sagesse des gouvernements et des parlements ayant souci d'une mission qui dépasse les frontières nationales. Il se cristallise enfin dans des traités universels déterminateurs de normes novatrices — en partie du moins — substituant des mesures plus parfaites à des dispositions reconnues défectueuses ou surannées. Ainsi s'opère l'évolution progressive du droit des gens.

Pendant des siècles, les relations d'Etat à Etat ont été considérées comme réductibles à une série d'intérêts arbitrairement déterminés par les Gouvernements et soutenus par eux au moyen de la force et de la ruse. Mais le droit s'est peu à peu dégagé de ces fatales étreintes. Il s'est affirmé : il a passé, comme le dit

Jellinek, de l'état d'exigence idéale à l'état de puissance effective dans la vie internationale (1). La vieille maxime que le droit règne à l'intérieur des empires et ne rayonne pas au delà est définitivement répudiée par la société des nations civilisées. Cette société met en présence des Etats qui joignent à la pleine conscience de leur personnalité nationale la reconnaissance de principes et de règles juridiques élevées à la hauteur d'un droit commun. Et il n'est pas rare de voir les Puissances, dans de solennelles assises, rappeler expressément et étendre l'empire de ce droit public universel.

Sous l'égide de ce droit, chaque Etat garde son autonomie, conforme à sa première et irréductible tendance à vivre de sa vie propre, selon son génie, sur son territoire, par l'activité de son peuple, au moyen de ses ressources à lui, en vue d'accroître son bien-être moral et matériel et d'assurer en toutes choses sa légitime grandeur. Mais en même temps, il se reconnaît comme juridiquement coordonné aux autres Etats dans la communauté internationale et comme tenu, à ce titre, de concilier sa puissance d'expansion avec le droit égal des autres Etats à leur conservation et à leur perfectionnement. Il trouve d'ailleurs dans le fécond échange de services que lui ménage la communauté internationale et dans les biens multiples qu'elle lui procure, un accroissement de bien-être supérieur au sacrifice imposé à sa puissance illimitée d'expansion, et un auxiliaire nécessaire à son développement propre : car au siècle actuel, il n'y a pas un seul peuple civilisé qui puisse trouver tous les éléments de sa vie et de son développement dans les bornes de son propre territoire.

Telle est la communauté juridique des peuples civilisés. Le droit s'y révèle comme principe régulateur universellement accepté, encore qu'il ne soit pas toujours observé, — ce qui arrive aussi

(1) JELLINEK. *Die Lehre der Staatenverbindungen*, p. 8.

dans la vie privée. Et la diversité des nations y apparaît comme établie non pour les asservir les unes aux autres, ni pour les détruire les unes par les autres, mais pour les rassembler dans une association féconde où le respect de chaque membre de la grande famille des États s'harmonise avec le bien commun de tous.

Si le droit est la règle de coordination de la vie internationale ainsi conçue, la paix est la forme normale de cette vie. C'est dans la paix que les États se rapprochent pour s'associer; c'est sous ses auspices que leur sont départis les bienfaits de la Société des nations, en telle sorte que si l'on ne peut pas dire que la paix soit toujours le bien le plus précieux des États — la défense nationale peut primer ses exigences — il est vrai tout au moins d'affirmer que la paix est, d'une manière générale, le bien médiateur par excellence des autres biens dans la vie des peuples.

L'organisation de la justice est une des premières exigences de la société internationale. Si c'est une étrange aberration de vouloir la paix sans la justice, c'est une souveraine imprudence de vouloir l'une et l'autre sans les institutions qui les organisent.

Lorsque des différends s'élèvent dans la communauté internationale constituée sur les fondements que nous venons de rappeler, rien d'étonnant que l'arbitrage, à titre de solution à la fois décisive et pacifique, ne se présente comme le moyen le plus propre à fixer les situations d'une manière conforme au droit de chacun et au bien de tous. Plus le droit progresse et pénètre la société des nations, plus l'arbitrage se montre à nous comme lié à la structure de cette société.

L'arbitrage a toutes les sympathies du présent. Le caractère aussi onéreux que précaire de la trêve armée où nous semblons vivre, l'atrocité des perspectives qu'éveillent les batailles de l'avenir, le profond retentissement qu'ont de nos jours les guerres même partielles dans les relations de tous les peuples, la

conviction enfin, confirmée par l'expérience, que ces jeux du hasard et de la force, loin de résoudre toutes les questions, suscitent trop souvent des difficultés nouvelles et engendrent de nouvelles luttes, tournent chaque jour davantage les esprits vers un mode de solution des différends internationaux plus conforme à la raison, à la justice, à l'humanité, aux sentiments chrétiens, au bien-être des sociétés.

Les Gouvernements, dégagés de l'ancien et faux principe de la souveraineté illimitée des États — principe qui implique la négation de toute société internationale et de tout droit, — comprennent qu'une sage limitation de leur souveraineté en est la meilleure sauvegarde. Et ils se font peu à peu à l'idée d'accepter pour eux, en cas de différends, les bienfaits procédés de justice qu'ils imposent à leurs gouvernés.

Aussi longtemps que la société internationale n'était pas considérée comme arrivée à un état organique suffisant pour ménager à ses membres un moyen pacifique régulier de régler leurs différends, la prérogative guerrière pouvait apparaître dans le chef des États souverains comme un moyen extrême, estimé indispensable à certains égards, d'obtenir justice en se faisant justice à soi-même. *Ubi judicia deficiunt*, observait Grotius, *incipit bellum*. Mais du moment qu'il existe un organisme général normalement appareillé à la distribution de la justice entre nations, le fondement même de la guerre auto-justicière fait défaut et l'on peut affirmer : *ubi judicia in promptu sunt desinit bellum*.

Les annales de l'humanité nous montrent comment les guerres, comme procédure prétendument justicière, ont servi d'instruments aux passions humaines, de prétexte aux assauts de la force pure ou à la recherche d'intérêts auxquels toute justice était étrangère. L'excès du mal est souvent le point de départ des réformes nécessaires.

Le Pacte de la Société des Nations a substitué à des combinaisons inter-

nationales fondées sur un équilibre des forces l'organisation stable d'une Société des Nations, ayant ses organes autorisés, — une Assemblée, un Conseil, un Secrétariat général — et assumant une tâche de justice et de paix. Dans une société ainsi organisée, la guerre apparaît comme un acte à double incidence. Au point de vue de la Société elle-même, cet acte est l'irruption en elle d'un fait qui la trouble profondément et justifie des mesures collectives de préservation. Au point de vue des parties directement en cause, elle est le recours, pour la solution de leurs différends, au sort des armes, au jeu de la force avec ses mêlées sanglantes, ses horreurs et ses ruines. Sans proscrire absolument la guerre, le Pacte s'est attaché puissamment à prévenir et à conjurer ses débordements au double point de vue que nous venons de signaler.

D'une part, il fait, en son article 14, cette déclaration capitale, que « toute guerre intéresse la Société tout entière » et que celle-ci est en demeure de prendre les mesures propres à sauvegarder efficacement la collectivité.

D'autre part, il impose aux parties l'option entre un arbitrage agréé par elles éventuellement, ou l'examen par le Conseil. Mais devant le Conseil, si le différend ne peut s'aplanir, le médiateur ne peut procéder que par voie de recommandations faites à l'unanimité ou à la majorité des voix, se bornant dans le premier cas à déclarer, à l'abri de toute opération de guerre, la partie qui se conformera au rapport du Conseil, laissant dans le second cas la porte ouverte à la procédure guerrière, en dépit de l'action pacificatrice générale du Conseil par les procédés qui sont siens à titre propre et constant, comme nous l'avons observé.

C'est dans ces conditions que s'est présenté à nous le récent Pacte de Paris mettant la guerre hors la loi internationale. « La renonciation à la guerre, dit à ce propos un des éminents initia-

teurs du Pacte nouveau, la renonciation à la guerre même si elle ne doit être entendue que comme un instrument de politique nationale, fonde le droit international sur une base nouvelle. Elle s'attaque à cette anarchie des nations qui a permis au vieux monde de proie de donner libre cours, sous prétexte d'intérêt national, à ses instincts de violence et de conquête. Cette époque de l'histoire est maintenant à son déclin ou même déjà close. Les gouvernements la répudient parce que les peuples qu'ils représentent réclament sa répudiation. Les instruments de justice internationale ne sont pas parvenus encore au point de perfection; et le Pacte de Paris laisse encore le problème sans solution. Mais désormais, la déclaration de guerre par le choix d'un seul n'étant plus autorisée et tous les différends entre nations devant être étudiés en vue d'un arrangement « par des moyens pacifiques », il est permis de croire que ces « moyens » se développeront de plus en plus par l'expérience acquise au cours des années à venir... car le mythe absurde de la souveraineté absolue a cessé de fermer la route qui conduit à la justice finale (1). »

L'auteur n'a pas tort de dire que le droit international se fonde aujourd'hui sur une base nouvelle à la suite de la proclamation, par l'ensemble des nations, de la non-licéité de la guerre. Mais alors que le Pacte de la Société des Nations, visant un but moins radical — « certaines obligations de renoncer à la guerre », pour parler avec le préambule — a été organique des mesures à employer afin de poursuivre ce but, l'Acte de Paris se borne à supprimer l'obstacle qui s'opposait à une constitution nouvelle de la Société des Nations, sans prendre les mesures organiques appropriées au nouvel ordre de choses.

Un mot semble convenir parfaitement pour exprimer et caractériser cet

(1) SHOTWELL. *War as instrument of national Policy and its renunciation in the Pact of Paris*. New-York, 1928. Voir dans *L'esprit national*, avril 1929, les articles de MM. James Brown Scott et Lechartier.

ordre nouveau, non plus négativement, — non-licéité de la guerre — mais positivement et dans son contenu objectif. C'est le mot de pacigérat qui s'imposera peut-être dans l'avenir aux juriconsultes et aux hommes d'Etat, et à qui nous souhaitons cette bonne fortune, si la clarté des idées et le relief des choses peuvent y gagner.

Le pacigérat n'est nullement la conception d'une paix perpétuelle idyllique, dispensant les Etats de pourvoir par eux-mêmes à leur sécurité contre des assauts toujours possibles. Il est, au point de vue de sa consistance essentielle, la reconnaissance positive de la constitution ferme et stable, à titre de droit universel, de la Société des Nations et de ses membres à l'état de société inviolablement — nous ne disons pas imperturbablement — pacifique, appelée à poursuivre sa destinée d'une manière conforme à cette constitution, et capable à ce titre de pourvoir dans son sein à la solution sans violence de tous les différends internationaux. Au point de vue pratique, il est la gestion des droits et des intérêts de la paix, *pacem gerere*, sous l'empire régulateur de cette constitution.

Le pacigérat, tel que s'efforce de l'organiser le présent Acte général dans son envergure intégrale, est universel à un double point de vue : universel dans sa portée objective, en ce sens qu'il vise non seulement telle ou telle catégorie de différends, mais tous les litiges éventuels ; universel par son rayonnement au sein des Etats, en ce sens qu'il tend à unir, sous un régime commun, toutes les nations. Ce que les Accords de Locarno ont réalisé régionalement pour un groupe d'Etats, le pacigérat s'attache de l'accomplir, d'une manière plus parfaite à certains égards, dans le domaine mondial.

A ce point de vue, on peut affirmer que le pacigérat représente aujourd'hui le régime juridique des peuples majeurs, jouissant d'un état qui exprime justement le stade auquel sont arrivés enfin

les Etats civilisés, stade qui seul, d'ailleurs, est en mesure d'assurer au monde une destinée prospère, conforme aux aspirations de l'humanité et à la volonté consciente des nations contemporaines.

Tout s'éclaire fondamentalement à la lumière du pacigérat ainsi envisagé. Et des questions regardées comme des énigmes — telle problème de l'agression, peuvent recevoir une simple et lumineuse solution.

Le violateur du pacigérat est essentiellement l'Etat qui attente à la constitution pacifique de la Société des Nations ou de ses membres, soit en prenant l'initiative d'une prise à partie guerrière, soit en rejetant la procédure pacifique pour le règlement de ses différends ou les résultats qu'elle amène. Ces deux infractions qui correspondent respectivement à une agression radicale et à une perturbation nettement qualifiée de la constitution pacifique reconnue doivent être nettement distinguées parce qu'elles ne sont pas objectivement les mêmes et qu'elles ne comportent pas le même traitement.

L'agression par voie de déclenchement de toute guerre donne ouverture, sur-le-champ, à l'exercice de la légitime défense sans procédure d'attente et sans tierce intervention.

La perturbation est une infraction qui comporte une procédure moins sommaire et qui relève, après des essais de conciliation, de l'intervention, en terme définitif, de constatations, de décisions et de sanctions soit d'un tribunal arbitral agréé par les parties, soit de la Cour permanente de Justice internationale compétente, aux termes de l'article 41 en matière non seulement d'interprétation mais d'application de l'Acte général.

Il devient d'ailleurs impossible *bona fide*, de confondre avec l'agression ou la perturbation ainsi définies la légitime défense, non seulement parce qu'elle n'est et ne peut être qu'une résistance nettement qualifiée consécutive à une

agression non moins nettement qualifiée, mais parce qu'en repoussant la force par la force, *vim vi repellere*, elle agit pour la conservation immédiate indispensable de son état pacifique illicitement troublé. Car alors même qu'elle se trouve ainsi forcée de procéder à une résistance armée, elle est belligérante plutôt formellement que foncièrement, ne se battant en réalité que pour sauvegarder la paix. Il y a toujours, en effet, dans son action, une revendication de son status pacifique propre, revendication qui devra normalement s'accuser, dans le traité mettant fin à la lutte, par la *restitutio in integrum* avec toutes les exigences des réparations pour le passé et des sécurités pour l'avenir.

* *

L'Acte général — c'est un point qu'il importe aussi de mettre en pleine lumière, à raison de regrettables appréhensions, ne porte aucune atteinte aux attributions du Conseil de la Société des Nations et à leur exercice. Le système de l'Acte général et le régime des fonctions déléguées au Conseil peuvent largement fraterniser. Ce n'est pas méconnaître la haute autorité du Conseil et les immenses services qu'il a déjà rendus et rendra de plus en plus à la cause de la paix, que de constater l'infirmité accidentelle de l'instrument mis à sa disposition. Et ce n'est pas forligner que de comparer l'article 15 du Pacte obligeant le Conseil de procéder par voie de recommandations et de sanctions affaiblies ou même devenues abrogées après le récent Pacte de Paris, et l'article de l'Acte général organique d'un tribunal arbitral constitué en première ligne par les parties et appelé à statuer en ressort définitif sur les litiges dont ce tribunal est saisi. La mission pacificatrice générale du Conseil, telle que nous l'avons exposée, demeure au surplus intacte. Quant à reprocher à l'Acte général de n'avoir pas visé expressément les attributions du Conseil, c'est peut-être oublier que

les rédacteurs de cet Acte ont pu avoir légitimement le souci de ne pas rendre sans nécessité un instrument de portée universelle inacceptable dans la forme par les Etats qui ne sont pas membres de la Société des Nations.

* *

Pas plus qu'il ne porte atteinte au Pacte de 1919, l'Acte général n'exclut les conventions particulières de conciliation et d'arbitrage conclues ou à conclure entre nations. Il tend à la réalisation d'un droit commun dans une libre décentralisation où les États peuvent donner carrière à des relations spéciales d'intérêt ou d'amitié. Il serait seulement regrettable que des engagements particuliers d'État à État devinssent l'occasion de faire échec aux vues larges et fécondes du grand instrument unificateur.

A côté de la décentralisation externe que nous venons de signaler, il existe dans l'Acte général lui-même une décentralisation qu'on peut appeler interne, concernant les limitations et les réserves si largement autorisées. Nous avons apprécié le caractère de ces dispositions de transaction et de « transition » pour parler avec l'Exposé des motifs du Gouvernement français.

En nous faisant connaître l'usage qui pourra être fait des licences ainsi admises, l'avenir nous renseignera sur l'état de l'opinion publique et des vues gouvernementales concernant les progrès tenus pour immédiatement réalisables dans la grande cause du règlement intégral des différends internationaux. Chaque Etat aura à prendre ici ses responsabilités devant ses populations, devant ses partenaires en vie sociale, devant le monde contemporain, devant l'Histoire. Nous ne pouvons que féliciter le Gouvernement belge d'avoir pris résolument la tête d'un mouvement d'adhésion sans limitations ni réserves, qui a pour lui toutes les sympathies du présent et toutes les promesses de l'avenir.

Nous ne doutons pas que le Parlement belge, attaché si puissamment et depuis si longtemps à la cause de l'arbitrage international, ne soit particulièrement heureux de marcher d'accord avec le Gouvernement.

Lorsqu'il fut question pour la première fois d'introduire dans les traités de la Belgique la clause arbitrale, le fondateur de notre dynastie, pressenti à ce sujet, donna son adhésion à l'innovation proposée, en ajoutant ce simple et significatif commentaire : « C'est

une question de justice et d'humanité. » C'est au nom de la justice et de l'humanité et en même temps au nom de la paix et du progrès international, que la Commission des Affaires étrangères du Sénat, à l'unanimité, a l'honneur de proposer à la Haute Assemblée l'adhésion à l'Acte général, pour le règlement pacifique des différends internationaux.

Le Rapporteur,
B^{on} DESCAMPS.

Le Président,
LAFONTAINE.

BELGISCHE SENAAAT

COMMISSIEVERGADERING VAN 16 APRIL 1929.

Verslag uit naam van de Commissie van Buitenlandsche Zaken, belast met het onderzoek van het Wetsontwerp waarbij de Regeering gemachtigd wordt toe te treden tot de Algemeene Akte voor vreedzame regeling van internationale geschillen.

(Zie n^o 94 van den Senaat.)

Aanwezig : de heeren LAFONTAINE, voorzitter ; BARNICH, CARTUYVELS, DE BROUCKERE, Baron DE KERCKHOVE D'EXAERDE, Hertog d'URSEL, FRANÇOIS, LEYNIERS, POLET, Burggraaf Adrien VILAIN XIII, VOLCKAERT en Baron DESCAMPS, verslaggever.

MEVROUW, MIJNE HEEREN,

« Een levendige en diepe beweging stuwt de moderne naties naar de scheids-rechterlijke uitspraak. Deze beweging staat in verband met den vooruitgang van de internationale betrekkingen, met de uitbreiding van de democratische instellingen, met de economische wijziging der maatschappij, met de verzachting der zeden, met den geest der eeuw, met talrijke factoren die de mogelijkheid uitsluiten haar te beschouwen als een voorbijgaand verschijnsel van het leven der naties. Zij vertegenwoordigt een verlichte uiting van het rechtskundig geweten van de hedendaagsche volkeren ».

Waar hij aldus sprak, voor haast veertig jaar, voegde de schrijver van het *Mémoire aux Puissances sur l'organisation de l'arbitrage international* er aan toe : « Wanneer de Staten iets grootsch hebben gedurfd in opzicht van algemeen en vooruitgang, dan gebeurt het zelden dat zij niet ten slotte de hinderpalen hebben zien verdwijnen die zich eerst verzetten tegen hun verheven onderneming. Met zich beslist te plaatsen binnen de ware stroomingen van 's menschen vooruitgang, is het hen voorge-

vallen zich ondersteund, aangespoord en als gedragen te voelen door een hogere macht die toeneemt bij elken pas die de beschaving doet ».

Het internationaal scheidsgerecht, dat gedurende eeuwen slechts een « gelukkig incident » was, en als een sprankel gezond verstand dat al de afdwalingen en instortingen van het bestaan der volken overleefde, bekleedt een steeds ruimere plaats in den schoot der organismen geschikt voor de rechtsbedeeling en de versteviging van den wereldvrede. Zijn eigen uitzicht kenmerkt zich door de volgende trekken : het is een instelling van tusschen landen overeengekomen recht met het kenteeken van een vrijwillige toevlucht als grondslag en als bevoegdheid, en waarvan de economie bestaat in het overmaken aan inrichtingen, eenigszins door de partijen aangenomen, van de regeling hetzij van geschillen van gerechtelijken aard (scheidsgerecht in de oorspronkelijke en klassieke beteekenis), hetzij van alle andere geschillen, zelfs van niet gerechtelijken aard (scheidsgerecht in de ruime en hedendaagsche beteekenis).

Ondanks nog zoo talrijke schaduw-zijden en spijs te veel tekortkomingen,

heeft het internationaal scheidsgerecht zich in onzen tijd in een dubbele richting sterk ontwikkeld : de uitbreiding en de inrichting van de gevallen van gemachtigde scheidsrechterlijke uitspraak, de samenstelling van vaste scheidsgerichten, heden in hoofdzaak door twee groote instellingen vertegenwoordigd : het Bestendig Scheidsgerechtshof, en het Bestendig Hof voor Internationale Justitie. Wellicht mag de verslaggever van het huidig ontwerp hier in herinnering brengen dat het eerste ontwerp van een bestendig hof werd opgemaakt en gestemd onder zijn voorzitterschap, in België, door de Interparlementaire Vereeniging voor scheidsgerecht en vrede.

De verplichtende algemeene arbitrage, in den ruimsten zin door de besproken Akte beoogd, was het doelwit van de bestendigste pogingen der bejveraars van den internationalen vrede. Het opteekenen der trappen van vooruitgang op dit gebied is bijzonder leerrijk om het huidige tijdvak te beoordeelen. Men kan ze vastknoopen aan enkele groote internationale Akten die baanbrekend zijn in het hedendaagsch verloop van het volkenrecht.

I.

De voorboden van onderhavige Algemeene Akte.

I. — HET SCHEIDSGERECHT EN DE VREDES- CONFERENTIES IN DEN HAAG : DE OPBLOEI DER BIJZONDERE OVEREEN- KOMSTEN.

De eerste vredesconferentie van Den Haag in 1899, na vastgesteld te hebben dat arbitrage « het meest doeltreffende en het billijkste middel is om de internationale geschillen in rechtskundige vraagstukken te regelen en, vooreerst, in de vraagstukken ter verklaring en toepassing van internationale overeenkomsten », moest zich, tegenover onwrikbaar verzet vooral door Duitschland

verscherpt, tot de volgende verklaring (1) bepalen :

Onverlet de algemeene of bijzondere verdragen die thans de verplichting voorschrijven van de toevlucht tot arbitrage voor de onderteekende Mogendheden, houden deze Mogendheden zich voor hetzij vóór de bekrachtiging van de tegenwoordige Akte, hetzij er na, nieuwe, algemeene of bijzondere overeenkomsten te sluiten ten einde de arbitrage uit te breiden tot al de vraagstukken die zij het mogelijk zullen oordeelen haar te onderwerpen.

De groote verdienste van de eerste Conferentie van Den Haag, de onsterfelijke titel van deze Conferentie in de geschiedenis van de internationale justitie, ligt hierin het Bestendig Scheidsgerechtshof geheel en al in 't leven geroepen te hebben, een volledig codex voor Scheidsrechtspleging opgemaakt te hebben, in het algemeen internationaal recht het merkwaardig werktuig van vredestiting, nl. de Internationale Onderzoekscommissie ingesteld te hebben, en de onderteekende Mogendheden uitgenoodigd te hebben hun toevlucht te nemen tot het Bestendig Hof in volgenden oproep die den nog zoo onzekeren staat van het internationaal hulpbetoon weergeeft :

ART. 27. — De Onderteekende Mogendheden aanzien het als een plicht, ingeval een scherp geschil zou dreigen uit te barsten tusschen twee of meer onder hen, hun in herinnering te brengen dat het Bestendig Hof voor hen open is.

Dienvolgens verklaren zij dat het feit de in geschil zijnde partijen te herinneren aan de bepalingen van onderhavige Conventie en aan den Raad in het hooger vredesbelang gegeven, zich tot het Bestendig Hof te wenden, slechts als daden van hulpbetoon kunnen beschouwd worden.

De tweede Conferentie van Den Haag, in 1907, na een gedenkwaardige bespreking over de gemeenschappelijke veralgemeening van de verplichte arbitrage, zag insgelijks de pogingen van twee en dertig Staten op vier en veertig, schip-

(1) Zie in ons *Rapport à la Conférence* over artikel 19 van de *Convention pour le règlement pacifique des conflits internationaux* de verklaring van den heer Zorn, Duitsch gevolmachtigde.

breuk lijden door een nieuw verzet van de Duitsche afvaardiging, gevolgd door enkele andere afvaardigingen.

Het beginsel van verplichtend scheids-gerecht werd niettemin bevestigd in de volgende verklaring :

De Conferentie is eenparig om :

1. Het beginsel vast te stellen van verplichtend scheidsgerecht.

2. Te verklaren dat sommige geschillen en namelijk deze betreffende de uitlegging en de toepassing van de bepalingen der internationale overeenkomsten vatbaar zijn om aan het verplichtend scheidsgerecht onderworpen te worden zonder het minste voorbehoud.

Wat betreft de bijzondere verdragen van dien tijd die op merkwaardige wijze in aantal stegen, dient opgemerkt dat hun formule, op weinig uitzonderingen na, beperkingen en voorbehoud inhield — kwestie van eergevoelen, levensbelang, onafhankelijkheid, enz., — die van dien aard waren aan de Akte in haar geheel een kenmerkend potestatief karakter te geven.

II. — HET SCHEIDSGERECHT EN HET PACT VAN DEN VOLKENBOND.

Het Pact van den Volkenbond heeft niet een beslissende verbetering gebracht op zuiver scheidsrechterlijk gebied. Het verleende aan in geschil zijnde Staten de vrijheid te oordeelen of een of ander tusschen hen gerezen twistpunt *volgens hun meening* vatbaar was voor scheidsrechterlijke uitspraak, behalve dat onder voorbehoud van deze overeengekomen en in elk geval soevereine beoordeeling, sommige geschillen *doorgaans* vatbaar zijn voor dergelijke oplossing. Artikel 13, lid 2, bepaalt inderdaad :

Onder die welke door een scheidsgerecht kunnen opgelost worden begrijpt men geschillen nopens de uitlegging van een verdrag, nopens eenig punt van internationaal recht, nopens de waarheid van eenig feit, hetwelk, indien het vastgesteld ware, het verbreken van eene internationale verbintenis zou uitmaken, of nopens den aard of den omvang der vergoeding, die voor zulk een breuk verschuldigd is.

Behalve deze opsomming die althans een betekenisevolle waarde behoudt, lag een der groote vooruitgangen door den verdragsluiters verwezenlijkt, in het feit de verplichte keuze te bekrachtigen tusschen het scheidsgerecht en het onderzoek door den Raad van den Volkenbond, overal een regiem in te stellen dat aan geen enkel der in geschil zijnde partijen toelaat zich *à priori* en willekeurig te onttrekken aan bepaalde vooruitzichten van regeling of schikking.

Dit is trouwens slechts een uitzicht van de groote internationale hervorming bekrachtigd door het Pact dat op nieuwe gronden een werkelijken Volkenbond heeft opgericht en gepoogd in den vrede « onderlinge Staatsbetrekkingen te stichten over de samenordering van volken wier rechten gelijk zijn ». (1)

Met het oog op de inrichting van de Internationale Justitie, moet in herinnering worden gebracht dat het Pact, in zijn artikel 14, volgenderwijze de kiem heeft gelegd van een Hoog Gerechtshof, dat thans in werking is :

ART. 14. — De Raad is gelast, een ontwerp van Bestendig Internationaal Gerechtshof te bereiden, en hetzelfde aan de Bondsleden voor te stellen. Dit Gerechtshof zal bevoegd zijn, alle geschillen van internationalen aard te behandelen welke de Partijen aan deszelfs oordeel zullen onderwerpen. Het zal insgelijks ter raadgeving een oordeel uitspreken aangaande elk geschil of elk punt hetwelk de Raad of de Vergadering voor hetzelfde zullen brengen.

III. — HET SCHEIDSGERECHT EN HET STATUUT VAN HET BESTENDIG HOF VOOR INTERNATIONALE JUSTITIE.

In zijn merkwaardig verslag aan den Senaat over de vrije aansluiting van België bij de verplichte bevoegdheid van het Bestendig Hof voor Internationale Justitie, brengt de heer Lafontaine terecht in herinnering dat het Comité der tien rechtskundigen, onder voorzit-

(1) W. SCHÜRING. *Le développement du Pacte de la Société des Nations*. Recueil des cours à l'Académie de droit international de La Haye, 1927, D. XX, bl. 353.)

terschap van steller van dit verslag, belast met de voorbereiding van het Statuut van dit Hof, meende dat het mogelijk was verplichtende bevoegdheid toe te kennen aan het Hof voor de geschillen door het Pact als doorgaans voor scheidsrechterlijke uitspraak vatbaar erkend zijnde (1). De Raad van den Volkenbond meende zich echter bij deze meening niet te kunnen aansluiten en de Vergadering eindigde met als artikel 36 van het Statuut, op 13 December 1920 gestemd, volgende maatregelen aan te nemen :

De rechtsmacht van het Hof strekt zich uit over al de zaken die partijen er bij zullen ahangig maken, evenals over al de gevallen die bijzonder voorzien worden in de van kracht zijnde verdragen en overeenkomsten.

De leden van den Bond en de Staten vermeld in de Bijlage van het Pact kunnen, hetzij bij de ondertekening of de bekrachtiging van het Protocol, waaraan deze Akte is toegevoegd, hetzij later, verklaren van nu af als verplichtend te erkennen, uit volle recht en zonder bijzondere conventie, tegenover elk ander Lid of Staat die dezelfde verplichting aanneemt, de rechtsmacht van het Hof over alle of sommige categorieën van geschillen van gerechtelijken aard die betrekking hebben op :

- a) De verklaring van een verdrag;
- b) Elk punt van internationaal recht;
- c) De werkelijkheid van elk feit dat, indien het vaststaat, een verkrachting zou zijn van een internationale verbintenis;
- d) Den aard of de uitgestrektheid van het herstel verschuldigd voor de verbreking van een internationale verbintenis;

De hooger bedoelde verklaring zal kunnen gedaan worden zonder meer of op voorwaarde van wederkeerigheid vanwege verschillende of sommige Leden of Staten, of voor een bepaalden termijn.

In geval van betwisting of het Hof bevoegd is, beslist het Hof.

Het is in die voorwaarden dat België, zooals zestien andere Staten, een beperkte doch ruime instemming betuigde bij de bevoegdheid van het Hof. Merken wij wel op dat het gebruik van de vrije bepaling door het Statuut voorzien practisch de uitslagen oplevert van een

eenige gezamenlijke overeenkomst tusschen de ondertekende Mogendheden.

IV. — HET SCHEIDSGERECHT EN HET BEROEMDE PROTOCOL VAN GENÈVE.

Het beroemd doch niet goedgekeurd Protocol van Genève, van 2 October 1924, beoogde de verwezenlijking in zeer merkwaardige voorwaarden van een algemeen stelsel van verplichte arbitrage.

Het eerste artikel van dit Protocol — dat niet minder dan een en twintig artikelen telt — behelst den volgende regel :

De onderteekenende Staten komen overeen dat zij in geen geval hun toevlucht moeten nemen tot den oorlog, noch onder hen, noch tegen een Staat die, desvoorkomend, al de hierna bepaalde verplichtingen zou naleven, bij uitzondering van het geval van weerstand tegen daden van aanval of indien zij handelen in overleg met den Raad of de Vergadering van den Volkenbond, volgens de beschikkingen van het Pact en van dit Protocol.

Volgen de organieke maatregelen van een algemeene vredelievende procedure, met onder meer de omschrijving van wat door aanval moet begrepen worden (1).

Naar luid van artikel 3 van het Protocol verbonden de onderteekenende Staten zich als verplichtend, uit volle recht en zonder bijzondere conventie, de rechtsmacht te erkennen van het Bestendig Hof voor Internationale Justitie in de gevallen bedoeld bij artikel 36, lid 2, van het Statuut van het Hof, elke Staat vrij blijvend het voorbehoud uit te drukken strookend met deze beschikking.

Voor de overige geschillen voorzag het Protocol (art. 4) het volgende : « Bij gebreke aan een rechterlijk of scheidsrechterlijk reglement, langs den gewonen weg, wordt overgegaan, op verzoek van ten minste een van de partijen, tot de samenstelling van een Comiteit van scheidsrechters die het advies inwinnen

(1) Zie het Verslag van den heer DE LA PRADELLE over artikel 34 van het Statuutontwerp.

(1) Zie de verslagen van de heeren POLITIS en BENÈS over het Protocol.

van het Bestendig Hof over de betwiste rechtspunten. Vraagt geen enkele van partijen scheidsrechterlijke uitspraak, dan treedt de Raad op als bemiddelaar en zijn verslag zal de waarde hebben van een verplichtend besluit indien het eenparig wordt aangenomen (min de betrokken partijen). Wordt deze eenparigheid niet verkregen, dan onderwerpt de Raad het geschil zelf aan arbitrage en de aldus verkregen uitspraak beslecht bepaald het geschil (1) ».

V. — HET SCHEIDSGERECHT EN DE OVEREENKOMSTEN VAN LOCARNO.

Vanaf den dag dat de Britsche Regeering haar bedoeling betuigde het Protocol van Genève niet aan te nemen, verdook sir Austen Chamberlain niet dat naar de meening van zijn Regeering, de gunstige methode om het veiligheidsvraagstuk op te lossen lag in een regeling, die beperkt zou zijn in haar omvang, doch werkelijk doelmatige maatregelen zou bevatten met het oog op het gewest waar meest waarschijnlijk moeilijkheden zouden kunnen rijzen. De Overeenkomsten van Locarno zijn den weg opgegaan door dit Britsch voorstel geopend, en door Duitschland aangeduid als kunnende aanleiding geven tot een internationale verstandhouding vreemd aan elke bijzondere vijandelijkheid.

Men weet dat artikel 10 van het Pact van den Volkenbond bepaalde : « De leden van den Bond verplichten zich de territoriale ongeschondenheid en de bestaande staatkundige onafhankelijkheid van alle leden van den Bond te eerbiedigen en te handhaven tegen alle buitenlandsche aanvallen. In geval van aanval, van bedreiging of van gevaar

van aanval neemt de Raad maatregelen, om het nakomen dezer verplichting te verzekeren. » Het werk van Locarno bekrachtigt, verduidelijkt, verruimt en omschrijft op een bepaald gebied deze algemeene verbintenis, waarvan de onvolmaaktheden en leemten herhaaldelijk werden aangetoond.

De arbitrage-overeenkomsten gesloten tusschen de Staten behelzen meestal voorbehouden gevallen. Al dit voorbehoud blijft buiten de Overeenkomst van Locarno. Zoo er een onderscheid wordt gemaakt tusschen geschillen van verschillende aard, dan is het niet om een deel dezer geschillen te onttrekken aan eene vredelievende oplossing, verplichtend tusschen partijen, doch wel om eene gedingbeslissende rechtspleging in te richten, die duidelijk is aangepast aan den aard der betwistingen. De Duitsch-Belgische Overeenkomst is eene bestendige overeenkomst van algemeene arbitrage. Zij is bestemd om van kracht te worden en te blijven in dezelfde voorwaarden als het Rijnpact.

Deze overeenkomst strekt zich uit over al de deelen van de wereld waar een betwisting kan ontstaan, van welken aard zij ook zij. Zij is zelfs van toepassing voor de moeilijkheden waarbij andere Mogendheden belang zouden hebben (art. 20).

Er wordt alleen verklaard dat « de bepaling niet toepasselijk is op betwistingen ontstaan uit feiten die deze overeenkomst voorafgaan en die tot het verleden behooren » (art. 1, § 2).

Men weet dat artikel 15, § 8, van het Verdrag van den Volkenbond de volgende bepaling bevat : « Indien een der partijen beweert, en de Raad erkent, dat het geschil een punt aangaat hetwelk het internationaal recht uitsluitend aan de bevoegdheid dezer Partij overlaat, zal de Raad dit in een verslag vaststellen, doch zonder eenige oplossing aan te bevelen. » Deze maatregel is ongetwijfeld van algemeene toepassing, doch blijft stipt beperkt tot het eenig geval door hem bedoeld.

(1) Zie het Verslag van de heeren BOREL en POLITIS, over l'Extension de l'arbitrage international et la composition de la Cour permanente de Justice internationale (Annuaire de l'Institut de droit international, zitting van Lausanne, 1927, II, bl. 717) — BOREL : Les problèmes actuels dans les développements de la justice internationale, 1929.

Volgens haar werking en afgezien van het stelsel van den waarborg toegepast op het Rijnpact, waarbij Engeland en Italië tusschen beide komen, berust de economie van de Overeenkomst van Locarno op het onderscheid tusschen geschillen van rechtskundigen aard en geschillen buiten gerechtelijke gebied. Voor de eerste is de tusschenkomst van de Verzoeningscommissie vrij en bestaat de ingericht rechtsmacht uit een Scheids-gerecht of uit het Hooge Hof voor internationale justitie, in werking gesteld door vergelijk onder partijen; bij ontstentenis daarvan is het Hooge Hof waarbij de zaak door een van partijen is aanhangig gemaakt, bevoegd. Voor geschillen die buiten het gerechtelijk gebied vallen is de verzoeningsproceduur een onmisbare voorafgaande poging. Bij gebrek aan verstandhouding wordt de vraag op verzoek van een van partijen vóór den Raad van den Volkenbond gebracht, die beraadslaagt overeenkomstig artikel 15 van het samen-geordend Pact, met de verplichting in geen enkel geval tot den oorlog zijn toevlucht te nemen. (Art. 2 van het Akkoord van Locarno). Stippen wij alleen aan dat artikel 15 naar aanleiding van het Pact van Parijs namelijk grondig moet gewijzigd worden.

VI. — HET SCHEIDSGERECHT EN HET JONGSTE PACT VAN PARIJS.

Hoe uitgebreid en merkwaardig in sommige opzichten de Overeenkomsten van Locarno ook waren, zij lieten niet na de Engelsche zienswijze te weerspiegelen over schikkingen en regelingen voor sommige Staatsgroepen beperkt. Wanneer Frankrijk, door toedoen van den heer Briand, aan de Vereenigde Staten, door den heer Kellogg vertegenwoordigd, een wederkeerig verdrag tot volle verzaking aan den oorlog voorstelde, werd de gedachte de weldaad van een dergelijke verzaking over de wereld te verspreiden door de Amerikaansche

diplomatie aangeraden en eindigde zij met te overwinnen, ondanks sommige ontwaarde moeilijkheden en enkele aan-geduide bezorgdheden. In zijn verslag aan den Senaat over de Begrooting van Buitenlandsche Zaken, besteedt de heer Segers enkele bladzijden aan het Pact van Parijs en wij kunnen hier de schrandere opmerkingen van deze bladzijden onderschrijven.

Om de leidende gedachte en het kenmerk van het nieuwe Pact als basis van de onderhavige Akte te begrijpen, moeten wij de inleiding onder oogen hebben van het Verdrag gesloten door de vertegenwoordigers van vijftien Mogendheden te Parijs, vergaderd op 27 Augustus 1928.

Deze inleiding luidt :

Diep doordrongen van den hoogen plicht die op hen rust om het welzijn der menscheid te bevorderen;

Overtuigd dat het oogenblik daar is om openlijk te verzaken aan den oorlog als werktuig van nationale politiek, opdat de vreedzame en vriendschappelijke betrekkingen, die thans tusschen hunne volkeren bestaan, altijd mogen voortduren;

Overtuigd, dat alle veranderingen in hunne onderlinge betrekkingen slechts moeten worden nagestreefd door vreedzame middelen en verwezenlijkt moeten worden in orde en vrede en dat aan elke onderteekenende Mogendheid, welke in het vervolg zou trachten hare nationale belangen te bevorderen door van oorlog gebruik te maken, de voordeelen van het huidige verdrag zullen moeten worden ontzegd;

Vervuld van de hoop dat, aangemoedigd door hun voorbeeld, alle andere natiën der wereld zich bij dit menschlievend streven zullen aansluiten, en, door tot dit Verdrag toe te treden zoodra dit in werking zal treden, hunne volkeren in het genot zullen stellen van zijne heilzame bepalingen, waardoor alle beschaafde natiën der wereld vereenigd zullen worden in een gemeenschappelijke verzaking aan den oorlog als werktuig van hunne nationale politiek.

Wat de korte bedingen van het Pact van Parijs betreffen, ziehier hoe zij luiden :

EERSTE ARTIKEL. — De Hooge Verdragsluitende Partijen verklaren plechtig, in naam hunner respectieve volkeren, dat zij het gebruik maken van den oorlog voor de regeling van

internationale geschillen veroordeelen en daaraan verzaken als werktuig van nationale politiek in hunne betrekkingen tot elkander.

Art. 2. — De Hooge Verdragsluitende Partijen erkennen, dat de regeling of de oplossing van alle geschillen of conflicten, van welken aard of oorsprong deze ook mogen zijn, die tusschen hen mochten oprijzen, nooit anders dan door vreedzame middelen mag worden nagestreefd.

Art. 3. — Dit Verdrag zal bekrachtigd worden en, zoolang als zulks noodig zal zijn, open blijven voor de toetreding van alle Mogendheden der wereld.

Deze tekst werd aangenomen zonder een voorbehoud dat zou moeten deel uitmaken van het Verdrag of dat er aan toegevoegd zou moeten worden. Uit het voorbereidend werk en volgens de juiste beteekenis, blijkt uit de duidelijke verklaring die de Regeering der Vereenigde Staten gegeven heeft om gevolg te geven aan verschillende opmerkingen (1) dat in het Verdrag :

1° Niets het recht van noodweer beperkt of in gevaar brengt;

2° Niets in tegenstelling staat met de beschikkingen van het Pact van den Volkenbond, evenmin als met deze van Locarno en van de Verdragen van onzijdigheid;

3° De verkrachting harer verbintenissen door een verdragsluitende Mogendheid van rechtswege de andere Mogendheden ontslaat van hun verplichtingen tegenover de in gebreke zijnde partij. Dit laatste punt wordt duidelijk omschreven in de inleiding waar zij bepaalt dat : «aan elke ondertekende Mogendheid welke in het vervolg zou trachten hare nationale belangen te bevorderen door van den oorlog gebruik te maken, de voordeelen van het huidige Verdrag zullen ontzegd moeten worden ».

Wanneer men tracht het regiem van het Pact van Parijs te kenschetsen niet alleen door zijn negatieve zijde, — de onwettelijkheid van den oorlog, — als werktuig van nationale politiek, doch

door zijn positieve kenmerkende zijde van een tijdvak zonder geweldpleging, verdient het den naam van vredesbeleid, die de toekomst er wel aan zal verleen.

In het vredesbeleid gaat het niet over een streven naar eeuwigen vrede zonder rechterlijke basis en zonder praktische draagwijdte. Het gaat evenmin over plannen van wederopbouw van de internationale maatschappij volgens een nieuw type dat een maatschappij van samenhang tusschen soevereine Staten zou veranderen in een maatschappij van ondergeschiktheid. Het vredesbeleid is eigenlijk de verplichting voor elken Staat in het wezen der overige Staten het rustig bezit te eerbiedigen van hun vredelievenden staat, zonder aanval noch versterking.

Het vredesbeleid druischt rechtstreeks en volkomen in tegen de bewering de hoofdzakelijkste en heiligste rechten der overige landen te geringschatten wegens eenige Staatsredenen, met bijv. aan te voeren, dat niets dient geëerbiedigd door wie verklaart zich in een geval van noodwendigheid te bevinden, moest zelfs die noodwendigheid vrijwillig en stoutmoedig verwekt worden door dengene die ze aanvoert, moest zij zelfs het uitzicht nemen van een eenvoudig nut, zooals de gepastheid van een strategisch plan dat beter dan een ander zou geraamd worden. De thesis dat nood geen wet kent moet verdreven worden uit het internationaal recht der beschaafde volken als zijnde het *deus ex machina* van alle geweld en een list van den sterke tegen den zwakke. De verkrachtingen van het recht der zwakken door de sterke oorlogvoerenden zullen immer mogelijk zijn en de voorwendsels om er een gerechtelijke tint aan te geven nooit ontbreken. De geschiedenis teekent die feiten op en houdt nota van die voorwendsels. Het recht oordeelt en veroordeelt ze. De rechtskundige heeft voor bestendigen plicht van het wezen van de bloote macht zooals van de vervalsching het masker van het recht af te rukken.

Men moet terstond doen uitschijnen

(1) Nota van de Regeering der Vereenigde Staten van 23 Juni 1928.

dat het vredesbeleid volkomen strookt met het bestaan in de Staten van verweerkrachten tegen gevaren die hen kunnen bedreigen, het verdedigingsrecht een rechtstreeksch gevolg zijnde van den plicht van eigenbehoud die van hoofdbelang is ten titel van steun van de andere plichten en van al de rechten der Staten. Het schouwspel van het hedendaagsch internationaal leven, niet minder dan de lessen der geschiedenis, laten niet toe aan een land dat eenigszins om zichzelf bezorgd is, zijn vrijheid, zijn eer, tot zijn bestaan toe aan anderen over te laten. Er zijn volkeren die aan een regiem onderworpen zijn dat hen ontslaat zelf over hun eigen veiligheid te waken. De taal van het internationaal recht heeft een zonderling en in sommige opzichten tegenstrijdig woord gesmeed om ze aan te duiden : zij noemt hen half-soevereine Staten. Zulks kan niet het lot zijn van landen die onafhankelijk bestaan.

Het is van belang bovendien op te merken dat het vredesbeleid in geval van geschillen voor geen enkelen Staat den afstand nasleept van de aanspraak op het recht in internationaal maatschappelijk opzicht.

Er zijn echter in het volkenrecht slechts twee uitwegen voor de naties wat betreft bestendige internationale geschillen : de oorlogsproceduur en de scheidsrechterlijke proceduur. In de mate waar op den eersten weg de toegang tot een beslissende oplossing gesloten is, moet de tweede weg open komen. In dit opzicht biedt het arbitrage-beginsel zich aan als vastgeknoot aan het wezen zelf van het vredesbeleid. Door deze samenstelling en de verbintenissen die haar kunnen vergezellen, wordt het toegestaan machtsgebruik nog slechts in twee gevallen voorzien :

In geval van hoofdzakelijke storing van de vredesorde door verwerping van arbitrage of van haar uitslagen;

In geval van hoofdzakelijke verbre-

king van de vredesorde door eigenlijken aanval.

Het eerste geval geeft aanleiding tot een rechtsvordering voor een bevoegd orgaan, met het oog op vaststelling en straf.

Het tweede geeft terstond aanleiding tot wettelijk verweer, alle recht gedekt zijnde.

De gewettigde verdediging moet niet verward worden met de eigenlijke opvordering van de rechten. Deze beoogt het verkrijgen van wat verschuldigd is; gene voorziet in de zuivere vrijwaring tegen het geweld, onaangezien de opvorderingen of het eischbaar herstel.

Het recht bepaalde gewelddaden door de macht onmiddellijk tegen te werken bestaat voor de individuen, zelfs in de politieke maatschappij waar de rechtsbedeeling regelmatig is ingericht en waar, dank aan de instelling van rechtbanken die immer open staan voor de klacht van de benadeelde partijen en van een macht ter uitvoering van de wettelijke beslissingen en rechterlijke uitspraken, de vrede onder burgers op algemeene en bestendige wijze verzekerd is. Dit recht bestaat *à fortiori* voor elke natie. Het staat in rechtstreeksch verband met het grondbeginsel van zelfbehoud. Het valt op te merken dat dit recht, in zichzelf gelijk aan het individueel recht van wettelijke verdediging, op internationaal gebied ruimere uitbreidingen en toepassingen omvat, juist wegens de ingewikkeldheid der elementen waaruit de personen bestaan tegenover dit gebied en wegens de onmogelijkheden, dikwijls menigvuldiger en ruimer, om zich doelmatig met andere dan door machtsmiddelen tegen de aanvallen te beschutten. Op dit gebied moet tot aanleiding voor wettelijke verdediging beschouwd worden alle huidige gewelddadige aanval en waarvan het doelmatig einde afhangt van het passend verzet van macht tegen macht.

Wat betreft de strekking van het Pact van Parijs, inzonderheid in zijn betrekking tot de wettelijke verdediging, hebben sommige Amerikaansche en Engelsche verklaringen wat vrees verwekt.

Een verslag van de Commissie der Buitenlandsche Zaken aan den Senaat der Vereenigde Staten zegt onder meer : « De Vereenigde Staten aanzien de leer van Monroë als zijnde een element van nationale veiligheid en verdediging. In het recht van wettelijke verdediging dat het Pact erkent moet noodzakelijk vervat zijn het recht de leer van Monroë te handhaven waar zij een element van onze nationale verdediging uitmaakt(1) ». Sir Austen Chamberlain van zijn kant, waar hij wees op een vaste zienswijze van de Engelsche Regeering, verklaarde : « Er bestaan sommige gewesten in de wereld wier welvaart en onschendbaarheid een bijzonder en levensbelang opleveren voor ons land en voor onze veiligheid... Hun bescherming tegen elken aanval is voor het Britsche Rijk een maatregel van wettelijke verdediging(2) ».

Het ware een ongegrond verwijt aan beide voormelde landen moest men veronderstellen dat zij op voorhand door dergelijke verklaringen de verplichtingen wilden ontwijken die voortvloeiden uit een pact dat zij zonder voorbehoud aannamen. In plaats van zich te beijveren deze verklaringen te overdrijven met hun een beteekeenis te geven die zij niet inhouden, past het dus op te sporen of zij niet kunnen — zooals zij het moeten — verklaard worden overeenkomstig het onderteekend Pact. Wellicht is in dit opzicht een duidelijk onderscheid tusschen hetgeen de onderteekenaars van het Pact niet mogen en wel mogen doen van dien aard naar een oplossing te leiden die door allen kan aanvaard worden. Niet meer dan de overige Staten mogen de Vereenigde Staten of Engeland een oorlog ondernemen als middel van natio-

nale politiek en een Staat aanvallen die het Pact van Parijs niet heeft verkracht, hetzij met een aanvalsoorlog aan te gaan, hetzij met te weigeren een internationaal geschil aan een vredelievende regeling te onderwerpen. In geval van dergelijke verkrachting echter, verzet het Pact er zich niet tegen dat de aangeslotene van de bepaalde verbintenissen vrijgesteld worde en diensvolgens tegen den overtreders kunne handelen.

De Vereenigde Staten en Engeland eischen weliswaar het recht op te besluiten of zij zich inderdaad in geval van wettelijke verdediging bevinden. Doch buiten het beginsel van zelfbehoud, dat hier ter sprake is en waarvoor de titularis wel het recht schijnt te hebben terstond de macht tegen de macht op te stellen, past het in elk geval op te merken dat het, in den huidige toestand van het internationaal recht, tot er anders in voorzien worde door wederkeerige verbintenissen, moeilijk is te betwisten dat een Staat niet gerechtelijk zou bij machte zijn om *bonâ fide* te besluiten of de omstandigheden voor hem de toevlucht tot de wettelijke verdediging in zich sluiten.

Dit recht van beoordeeling kon door de Amerikaansche en door de Britsche regeering, zooals trouwens door de Fransche, opgevorderd worden zonder het Pact van Parijs te overtreden, noch het recht tot aanvalsoorlogen over te gaan als een voorrecht op te eischen. En gewis betaamt het, om krachtadige verklaringen op de basis van een ruime opvatting van de wettelijke verdediging uit te leggen, eenerzijds rekening te houden met de opvattingen die vereenzelvigd zijn met de schikkingen van een volk, anderzijds met den omvang van een rijk eenig in de wereld.

Wat er ook van zij, het recht van wettelijke verdediging blijft uiteraard hoofdzakelijk het recht om een huidige aanval tegen te werken waarvan het doeltreffend einde kan gevergd worden en afhangt van het onmiddellijk passend verzet van macht tegen macht. Zij

(1) Verslag Borah aan den Amerikaanschen Senaat.

(2) Brief aan den heer Houghton, gezant der Vereenigde Staten te Londen.

houdt niet de opvordering in van het recht om vijandig op te treden tegen een Staat, niet om een aldus genaamde eigen vrijwaring uit te oefenen, doch uit recht van voorrang of om zich zelf recht te verschaffen met de genoegdoening na te streven van hetgeen men meent verschuldigd te zijn.

Wegens het belang ervan zullen wij in ons besluit op dit punt terugkomen.

Merken wij dadelijk en met reden op, in zake de juiste draagwijdte van het Pact van Parijs, dat zijn opstellers, zooals de inleiding het betuigt, geenszins betrachten elke wijziging uit te sluiten in de bestaande toestanden : zij oordeelen alleen dat dergelijke wijzigingen desgevallend moeten gezocht worden door vredelievende middelen en verwezenlijkt in orde en vrede.

*
* *

Waar zij ook de buitengewone heerlijkheid van het groote Pact van Parijs prijzen en het belang erkennen van de deelneming aan dit feit van de Amerikaanse republiek, die naar het lijkt te lang een politiek van prachtige afzondering heeft gevoerd, schijnen sommigen in het nieuwe verdrag slechts een daad van verheven zedelijke draagkracht te zien zonder werkelijken politieken weerslag. De waarheid is echter dat wij voor een daad staan van gerechtelijken aard die, zelfs voor onderteekenaars niet-leden van den Volkenbond, het vroegere onderscheid tusschen geoorloofde en niet geoorloofde oorlogen grondig wijzigt. Zooals de heer Briand het aantoonde op het oogenblik van de stemming van het Pact, « wordt de oorlog als werktuig van nationale politiek, en als voorrecht van de soevereiniteit, eindelijk *rechtskundig* beroofd van wat zijn grootste gevaar uitmaakte, namelijk van zijn wettelijkheid ».

Voor de leden van den Volkenbond, indien men het Pact van Parijs niet afzondert van het Pact van dien Bond, vernielt of vermindert het eerste geens-

zins het tweede, doch past het er zich bij aan om sommige zijner punten aan te vullen en te versterken.

Alleen blijkt dat de duidelijk rechtskundige uitsluiting van den oorlog, op zichzelf en alleenstaand beschouwd, organisch onvolledig en onvoldoende bekrachtigd wordt. Doch moest men op rechtsgebied al de maatregelen verkrijgen die in hun aard dit dubbel kenmerk dragen, dan zou de rechtswereld buitenmate ontwricht en blootgesteld zijn.

Ja, het Pact van Parijs is organisch onvolledig in dien zin dat het een nadere bepaling vergt van de passende middelen voor de gebeurlijke schikking en regeling van internationale geschillen.

Stellig is het Pact van Parijs nog zeer onvolledig bekrachtigd. Er dient nochtans op gewezen dat de automatische vrijstelling voor den overtreder van de wederkeerig aangegane verplichtingen haar waarde heeft, zooals ook sommige maatregelen in het Verdrag opgeteekend en die hier hun toepassing kunnen vinden, doeltreffend zijn. Want, ten slotte, is het rechtskundig niet aan te nemen een overeengekomen werkmiddel af te zonderen van zijn oorzaken en gevolgen.

Het zal de taak zijn van de vergadering van den Volkenbond, met de noodige en gepaste gevolgen af te leiden van de voorafgaande bepalingen door het Pact van Parijs gesteld, en ons te plaatsen voor een beter ingerichte en beter bekrachtigde vredesstichting.

Het zal haar taak zijn, met als grondslag te nemen den oorlog buiten de internationale wet te stellen, passende maatregelen te treffen tegen een der grootste misdaden die het menschedom kunnen ten onder brengen en de wereld tot puin maken. De gegevens zullen aan de Vergadering en aan haar Raad niet ontbreken om hun de verwezenlijking van die taak te vergemakkelijken. Het werk is trouwens reeds in gang en wij kunnen het heden vaststellen op een ruim gebied met de Algemeene Akte voor de vreedzame regeling der internationale geschillen te ontleiden.

11.

De rechtstreeksche oorsprong van de Algemeene Akte. Haar hoofdzakelijke economie. Haar regeling in de diplomatische diensten en in de zending van den Raad van den Volkenbond.

De rechtstreeksche oorsprong van de Algemeene Akte staat in verband met de studies en besprekingen waartoe artikel 8 van het Pact van den Volkenbond over de beperking der bewapening in de Vergaderingen te Genève heeft aanleiding gegeven.

Niemand kan het ernstig gevaar betwisten dat voor den wereldvrede voortspuit uit de internationale vrijheid van vervaardiging van en handel in wapens, van de gebeurlijke inrichting door de Staten van gewapende zee-, leger-, luchtmachten die de perken van een billijke landsverdediging te buiten gaan, en vooral van de immer scherpere bewapening die schijnt los te komen in verschillende mogendheden. Niemand kan, anderzijds, ontkennen dat een gunstige oplossing van de zoo ingewikkelde techniek der bewapeningsbeperking niet moet overeenkomen met de hoofdzakelijke eischen van de veiligheid der Staten en met een volledig complex voor de oplossing van de internationale geschillen in de orde en in den vrede. Het past, bovendien, vast te stellen hoezeer dergelijk stelsel kan bijdragen tot het voorbereiden en vergemakkelijken der oplossing van een technisch uiterst ingewikkelde vraag (1). Het is met zich terecht op dit gebied te plaatsen, zooals de Memorie van Toelichting er aan herinnert, dat de Voorbereidende Commissie voor de Ontwapeningsconferentie, en sedert 1927, het Comité voor arbitrage en veiligheid, dat haar werd toegevoegd, « zich voornamelijk hebben beijverd om, door een uitbrei-

ding van de arbitrage, de veiligheid te verzekeren die voortvloeit uit voorbehoedsmaatregelen, en verplichtende regelen te bepalen die, desnoods, door de Staten zouden te onderteekenen zijn voor de vreedzame oplossing van hun geschillen ».

Drie algemeene regelingsverdragen over die geschillen, waarbij rekening gehouden werd met de verschillende gedachtenstromingen die tot uiting waren gekomen, werden in September 1928 aan de Vergadering van Genève voorgelegd en door haar aangenomen. Nadien, op een gelukkig voorstel van den heer Henri Rolin, maakte de vergadering van die drie ontwerpen een geheel, een eenig ontwerp van Algemeene Akte, waarbij elke Staat zich trouwens kon aansluiten in min of meer uitgebreide voorwaarden.

Om volledig te zijn, merken wij nog op dat andere typen van overeenkomsten, de eene tweeledig, de andere veelledig, van verzoening, arbitrage, onderlinge hulp, niet-aanval, versterking der middelen ter voorkoming van oorlog, insgelijks werden voorgesteld en gunstig door de vergadering onthaald, doch zij waren alleen bestemd om aan de Staten als voorbeeld voorgesteld te worden, ten einde een te groote versnippering der krachten te voorkomen en beter de toekomstige akkoorden te richten. Wij kunnen derhalve thans onze aandacht samenstrekken op de groote Akte waarvoor onze instemming uitsluitend wordt gevraagd.

Deze Akte voorziet een drievoudige proceduur: verzoenende, rechterlijke en scheidsrechterlijke, en zij bepaalt ze in drie onderscheiden hoofdstukken. Zij bevat daarbij in een vierde hoofdstuk, genaamd « Algemeene bepalingen », twee volgorden van regels, de eene die sommige aanvullende bepalingen vaststellen als zijnde van belang voor de goede toepassing van de Akte, de andere die de modaliteiten en pleegvormen der te treffen aansluiting regelen. Wij zullen deze punten achtereenvolgens onder-

(1) Die hierover baron ROLIN-JAEQUEMYS. *La question dite du « désarmement » devant la Société des Nations*. (Revue de droit international et de législation civique, 1929, n^o 1.) De schrijver was met Baron Moncheur, algemein vaandige van België te Genève.

zoeken. Het is echter vooreerst van belang juist de regelen te verduidelijken van het nieuwe regiem in de diplomatische diensten en in de zending opgedragen aan den Raad van den Volkenbond.

* *

Het loskomen van de proceduur door de Algemeene Akte ingesteld, veronderstelt dat het geschil niet langs diplomatischen weg kon geregeld worden. Wat dient daaronder verstaan? Ons verslag aan den Senaat over de akkoorden van Locarno bejverde zich deze vereischte in het licht te stellen met eenerzijds aan te toonen dat een Staat niet *à priori* al de rechtstreeksche onderhandelingen kon weigeren om dadelijk de proceduur door tusschenkomst van derden aan te gaan, anderzijds dat hij niet onbepaald de toevlucht tot een dergelijke proceduur zou kunnen uitstellen met eenvoudig aan te voeren dat de diplomatische onderhandelingen niet uitgeput zouden zijn. Wij hebben in dit opzicht de juiste opmerkingen aangehaald van de heeren Adatci en Charles de Visscher, waar zij zegden dat « de tusschenkomst van derden klaarblijkelijk het verplichtend karakter zou verliezen dat er hoofdzaak bij is, indien de uitwerking van de dagvaarding zou afhangen van de eigen beoordeeling van den gedaagden Staat (1) ». Het geldt hier een kwestie van maat en goede trouw die zich in de practijk opdringt.

In het complex der bepaalde vreedzame middelen tot regeling van de internationale geschillen, kenschetsen de verzoenings- en arbitrageverdragen zich op een algemeen standpunt door de tusschenkomst van een derde volgend op de rechtstreeksche onderhandelingen, eerste natuurlijk middel om de betwistingen tusschen Staten bij te leggen. Het is van belang zich niet in te beelden dat de

verzoenings- en arbitrageinstellingen geroepen zijn de diplomatische diensten te vervangen. De waarheid is dat de diplomatie geroepen is immer een hoofdrol te vervullen en dit immer zal doen met het oog op het behoud van de goede verstandhouding tusschen de Staten. Het eerste en eenvoudigste middel om de zaken te regelen tusschen de Staten zoowel als tusschen de particulieren, zijn de rechtstreeksche onderhandelingen. Het is niet voordeelig en het kan gevaarlijk zijn de verscheidenheid en de trapsgewijze opklimming te miskennen van de vreedzame middelen om de geschillen onder naties op te lossen. Bovendien mag men de groote preventieve actie van de diplomatie niet uit het oog verliezen om te voorkomen dat geschillen zouden ontstaan, wat veel beter is dan hen te beslechten wanneer zij zijn ontstaan. Men mag ook niet vergeten dat in het leven der Staten niet alles conflict is en dat, naast de rechten waarover kan worden getwist, de diplomatie geroepen is om talrijke belangen te vrijwaren welker goede regeling rechtstreeks verband houdt met de welvaart der naties. Hare opdracht en hare plichten, zooals de heer de Martens zegt: « hebben een essentieel organiek karakter, bepaald door het gezamenlijke der vraagstukken die voor de Staten in hunne internationale betrekkingen rijzen ». Wij moeten toegeven dat eene inrichting, die elken Staat in de mogelijkheid stelt aanwezig te zijn en handelend op te treden in het politieke centrum van de overige Staten, de levende uitdrukking is van de internationale solidariteitsgedachte. Het zijn de diplomaten, de tolken van de belangen en de verdedigers van de rechten der naties, die grootendeels den weg hebben gebaad voor het internationale recht; door hen worden nog elken dag en vaak in de meest kiesche omstandigheden de kloven overbrugd in de onderlinge verstandhouding der volkeren.

(1) ADATCI en CHARLES DE VISSCHER, *Rapports préliminaires sur l'article 12 du Pacte*. (Annuaire de l'Institut de droit international. Zitting van Weenen, 1924, bl. 24).

* *

Op het stuk van regeling der schikkingen door de Algemeene Akte in de opdracht van de taak van den Raad van den Volkenbond vastgesteld, moet ook worden gewezen op het algemeen organiek karakter van de functie aan dezen Raad toegekend in het opperste belang van den vrede en van de verzoening onder de volkeren. Want dit is het vertrek- en het zwaartepunt van al de diensten van den Raad. En daar juist moet hij de bezieling van zijn geheele actie putten.

De heer Scialoja, wiens aandeel aan het opmaken van het Pact door iedereen gekend is, deed opmerken, op het stuk van de bevoegdheid van den Raad, wat volgt :

In de meeste artikelen trekt het Pact geen bepaalde grenzen zooals die welke men in een burgerlijk wetboek zou kunnen vinden, bij voorbeeld, of in andere dergelijke wetten, en, naar mijn meening, is dit geen gebrek van het Pact, integendeel, het is een zijner talrijke voordeelen. In een wet van grondwettelijken aard, zooals het Pact, past het niet alles te voorzien op een volstreekte wijze en moet men aan de ervaring de zorg laten, door een lange rechtspraak ongeschreven grenzen te trekken.

Het verslag door het Comité van den Raad op 15 Maart 1927 goedgekeurd, betreffende de methoden of regelingen tot bespoediging van de door den Raad te treffen besluiten tot nakoming van de verplichtingen van het Pact, zegt onder meer :

Men mag de oneindig uiteenlopende gebeurtenissen van het internationaal politiek leven niet op voorhand indeelen in strakke categorieën. Het is niet mogelijk met besluiten, aanbevelingen en wenschen de zoo uitgebreide rechten te omschrijven die voor den Bond voortvloeien uit zijn voornaamsten plicht : den vrede onder de naties doelmatig te vrijwaren. Onder de aanbevolen maatregelen zal men diegene vinden die, door haar gunstig onthaal, door de vroeger bekomen uitslagen bijzonder doelmatig bleken. De lijst daarvan zal gewis toenemen naarmate de opgedane ervaring grooter wordt.

Artikel 4, lid 4, van het Pact van den Volkenbond, dat men vaak vergeet aan te halen, en dat nochtans de aanvanke-

lijke omschrijving van de bevoegdheid is, luidt :

« De Raad is bevoegd elke vraag te behandelen welke in den werkkring van den Bond begrepen is, of met den wereldvrede verband houdt. »

Artikel 11, lid 1, verklaart vervolgens dat :

Elke oorlog of oorlogsbedreiging, waardoor een lid van den Bond al of niet rechtstreeks getroffen wordt, den geheelen Bond aangaat, en dat deze doeltreffende maatregelen moet nemen, om den wereldvrede te beveiligen. In zulk geval vereenigt de Algemeene Secretaris onmiddellijk den Raad, op aanvraag van elk lid van den Bond.

Wat den tekst betreft van de maatregelen tot doelmatige vrijwaring van den vrede onder de naties, doen wij opmerken dat de Engelsche tekst, die even rechtsgeldig als de Fransche is (art. 440 van het Verdrag van Versailles), uitdrukkelijker is en slaat op *any action that may be deemed wise and effectual to safeguard the peace of nations*.

Lid 2 bepaalt nog :

Daarenboven wordt verklaard, dat elk lid van den Bond het recht heeft, de aandacht van de Vergadering of van den Raad vriendschappelijk te vestigen op iedere omstandigheid welke van aard is, de internationale betrekkingen te beïnvloeden, en bijgevolg dreigt den vrede te storen of de goede verstandhouding onder de Volkeren, waarvan de vrede afhangt.

Na daarenboven van het overeenstemmend advies van partijen de keus te hebben afhankelijk gesteld die zij kunnen doen van de scheidsrechterlijke regeling, bepaalt artikel 12 dat, bij gemis van overeenstemming over dit punt, het geschil zal aangebracht worden vóór den Raad. Overeenkomstig deze ruime bevoegdheid, tracht de Raad de geschillen te slechten in afzonderlijke voorwaarden, al naar gelang het verslag dat hij moet uitbrengen al of niet eensgezind werd aangenomen (art. 15).

Men beweert soms dat de bevoegdheid van den Raad onbepaald is waar het de verwezenlijking van zijn taak geldt. Dit blijft te bezien. Een eerste voorbehoud

blijkt duidelijk uit artikel 15, lid 8, dat luidt :

Indien een der partijen beweert, en de Raad erkent, dat het geschil een punt aangaat, hetwelk het internationaal recht uitsluitend aan de bevoegdheid dezer partij overlaat, zal de Raad dit in een verslag vaststellen, doch zonder eenige oplossing aan te bevelen.

Een tweede voorbehoud ligt besloten in het feit dat de uitmaking van het punt te weten of het geschil al of niet voor arbitrage vatbaar is door het Pact afhankelijk wordt gesteld van het overeenstemmend advies van partijen. Op eigen gezag, zou de Raad dus niet als scheidsrechter kunnen optreden of bij scheidsrechterlijke uitspraak het geschil verwijzen naar eenig rechtscollege.

Gewis verzet zich niets in principieel tegen het feit dat partijen hem het eigenlijk ambt van scheidsrechter opdragen, in den beperkten of ruimen zin dien wij hebben aangegeven. En het is opvallend dat practisch de Raad erin heeft toegestemd deze rol te vervullen : inzake de grenzen tusschen Oostenrijk en Hongarijë, Opper-Silezië, Mossoel. Doch wat waar blijft is dat dergelijke opdracht geen inbreuk maakt op het recht en den voornaamsten plicht van den Raad : het beslechten der geschillen door vrede-lievende en verzoenende maatregelen die hem eigen zijn.

Het is juist in dit opzicht dat de middelen van den Raad uiterst rekbaar blijken. Uitnoodiging aan partijen de rechtstreeksche onderhandelingen te hervatten; te treffen maatregelen tot behoud van den vrede gedurende het onderzoek van het geschil; samenstelling van technische commissiën voor studie, onderzoek en controle; voorbereidende werkzaamheden in den schoot van den Raad of daarbuiten tot het voorstellen aan partijen van maatregelen; raadpleging van sommige organismen, zooals het Bestendig Hof voor Internationale Justitie; verslagen uitgebracht in den Raad en positieve aanbevelingen aan partijen met voorstel zich daarnaar te schikken : dit zijn enkele kenmerken van de maatregelen die van het goedgevallen van den Raad afhangen. Deze bezit in

uitstekende mate de vrijheid waarvan men deze mooie omschrijving gaf : een recht van keuze der middelen met behoud van de orde van het doel.

Stippen wij nog, in een heel belangrijk bijzonder opzicht, de bevoegdheid aan op gebied van strafrecht die artikel 16 toekent aan den Raad in geval van toevlucht tot den oorlog in strijd met de bij artikelen 12, 13 of 15 genomen verbintenissen.

In dezen diplomatieken en verzoenenden geest dien wij in korte trekken hebben geschetst, moeten de maatregelen door de Algemeene Akte ingevoerd tot ontwikkeling komen.

EERSTE HOOFDSTUK.

Van de verzoening.

Het eerste artikel van de Akte luidt :

De geschillen van elken aard tusschen twee of meer tot deze Algemeene Akte toegetreden partijen, welke niet langs den diplomatieken weg opgelost konden worden, zullen, behalve de in artikel 39 voorziene eventuele voorbehoudingen, aan de verzoeningsprocedure onderworpen worden onder de in dit hoofdstuk voorziene voorwaarden.

Artikel 39 dat wij verder nader zullen onderzoeken, bepaalt onder meer in zijn paragraaf 2 dat deze voorbehoudingen zullen kunnen geformuleerd worden op zulke wijze dat van de proceduren door de Akte beschreven hun voorwerp uitgesloten wordt.

Wij stippen aan dat artikel 20 uitdrukkelijk bepaalt dat, in afwijking van artikel 1, de in artikel 17 bedoelde geschillen (geschillen waarbij partijen wederkeerig haar recht betwisten), slechts in gemeen overleg tusschen betrokken partijen aan de verzoeningsprocedure onderworpen zullen worden.

Paragraaf 2 van bedoeld artikel 20 voegt daarbij dat de verplichte verzoeningsprocedure toepasselijk blijft op de geschillen die, tengevolge van de voorbehoudingen bedoeld in artikel 39, van de rechterlijke regeling alleen uitgesloten zouden zijn.

**

De spil van de Algemeene Akte tot

verzoening is de instelling van een verzoeningscommissie. De artikelen 2, 3 en 5 voorzien deze instelling in de volgende bewoordingen :

ART. 2. — De in het voorgaande artikel bedoelde geschillen zullen gebracht worden voor een bestendige of bijzondere Verzoeningscommissie door de betrokken partijen samengesteld.

ART. 3. — Op het verzoek gericht te dien einde door eene der verdragsluitende partijen tot eene der andere partijen, zal er binnen de zes maanden een bestendige Verzoeningscommissie moeten worden samengesteld.

ART. 5. — Indien, wanneer een geschil zich voordoet, er geen bestendige Verzoeningscommissie, benoemd door de geschilhebbende partijen, bestaat, zal er voor het onderzoek van het geschil een bijzondere Commissie worden samengesteld binnen een termijn van drie maanden te rekenen van den datum waarop het verzoek daartoe door eene der partijen tot de andere gericht werd. De benoemingen zullen geschieden overeenkomstig de beschikkingen van voorgaand artikel, tenzij de partijen er anders over beslissen.

Het geheele stelsel komt hier dus op drie punten neer : instelling der Commissie, de haar opgelegde taak en de voor haar te volgen procedure.

I. — SAMENSTELLING DER VERZOENINGS-COMMISSIE.

De wijze van samenstelling der verzoeningscommissie wordt derwijze geregeld dat aan partijen de vrijheid om in die samenstelling te voorzien wordt overgelaten zoo het haar past. De Algemeene Akte bepaalt er zich bij, met dit voorbehoud, in artikel 4 de wijze van benoeming aan te geven :

ART. 4. — Tenzij de betrokken partijen dien-aangaande anderszins overeenkomen, zal de Verzoeningscommissie als volgt worden samengesteld :

1. De Commissie zal uit vijf leden bestaan. De partijen zullen er elk een benoemen; deze zal onder hunne respectieve landgenooten gekozen kunnen worden. De drie andere leden der Commissie zullen in gemeen overleg onder de onderhoorigen van derde Mogendheden gekozen worden. Deze laatsten zullen van

verschillende nationaliteiten moeten zijn, zij zullen hunne gewone verblijfplaats niet op het grondgebied der betrokken partijen mogen hebben noch zich in hunnen dienst bevinden. Onder hen zullen de partijen den voorzitter der Commissie benoemen.

2. De commissieleden worden benoemd voor drie jaar. Zij zijn herkiesbaar. De gezamenlijk benoemde commissieleden zullen in gemeen overleg tusschen de partijen tijdens den loop van hun mandaat vervangen kunnen worden. Elke partij zal langs den anderen kant steeds mogen overgaan tot de vervanging van het door haar benoemde commissielid. Niettegenstaande zij vervangen zullen zijn, zullen de commissieleden in functie blijven voor de afwikkeling der werken die zij in handen hebben.

3. In vacaturen die tengevolge van overlijden of ontslag of eenige andere verhindering zouden ontstaan, zal binnen den kortst mogelijken tijd voorzien worden volgens de voor de benoemingen vastgestelde wijze.

Om in elk geval de werking van het verzoeningsstelsel te verzekeren, moest men de mogelijkheid voorzien dat de leden der Commissie niet in gemeenzaam overleg zouden aangeduid worden binnen de bij artikelen 3 en 5 voorziene termijnen. Ziehier hoe daarin wordt voorzien in voorwaarden die de werking van het verzoeningsorganisme voor elke fout beschutten.

ART. 6. — 1. Indien de benoeming van de in gemeen overleg aan te duiden commissieleden niet geschiedt binnen de in artikel 3 en 5 voorziene termijnen, zal de zorg om tot de noodige benoemingen over te gaan toevertrouwd worden aan een derde Mogendheid in gemeen overleg door de partijen gekozen of, indien deze het vragen, aan den in functie zijnden voorzitter van den Raad van den Volkenbond.

2. Indien aangaande geen van deze handelwijzen een akkoord bereikt wordt, zal elke partij een verschillende Mogendheid aanduiden en zullen de benoemingen door de aldus gekozen Mogendheden in gemeen overleg geschieden.

3. Indien, binnen een termijn van drie maanden deze beide Mogendheden het niet eens konden worden, zal elk hunner een aantal kandidaten voorstellen, dat gelijk is aan dat der aan te duiden leden. Het lot zal beslissen welke der aldus voorgestelde kandidaten benoemd zullen worden.

II. — DE EIGENLIJKE OPDRACHT DER VERZOENINGSCOMMISSIE. — DE WIJZE VAN STEMMING IN HAAR SCHOOT. — DE VOORSTELLEN TOT MINNELIJKE SCHIKKING. — HET SLOTPROTOCOL EN ZIJNE UITSLAGEN.

Artikel 15 van de akte begint met den volgende regel te stellen :

ART. 15. — 1. De Verzoeningscommissie zal voor opdracht hebben de kwesties waarover geschil bestaat op te helderen. daartoe alle nuttige inlichtingen in te winnen door middel van onderzoek of anderszins, en te trachten de partijen te verzoenen. Zij zal, na onderzoek der zaak, aan de partijen de termen van de schikking, die haar gepast zou voorkomen, kunnen uiteenzetten en hun een termijn toestaan om zich uit te spreken.

Betreffende de wijze van stemmen in den schoot der Commissie wordt het volgende bepaald :

ART. 12. — Tenzij de partijen anderszins overeengekomen zijn, zullen de besluiten van de Verzoeningscommissie bij meerderheid van stemmen genomen worden en zal de Commissie over den grond van het geschil slechts uitspraak mogen doen indien al de leden aanwezig zijn.

Wat betreft de voorstellen tot minnelijke schikking en het proces-verbaal, ziehier den regel gesteld in de artikelen 15, paragraaf 2, en 16.

ART. 15. — 2. Op het einde harer werkzaamheden zal de Commissie een proces-verbaal opmaken vaststellend, volgens het geval, hetzij dat de partijen tot een overeenkomst zijn gekomen en, indien noodig, de voorwaarden dezer overeenkomst, hetzij dat de partijen niet verzoend konden worden. Het proces-verbaal zal niet vermelden of de besluiten der Commissie met algemeene stemmen of bij meerderheid van stemmen werden genomen.

3. De werkzaamheden der Commissie zullen, tenzij de partijen dienaangaande anders overeenkomen, binnen een termijn van zes maanden te rekenen van den dag waarop het geschil bij de Commissie aanhangig gemaakt werd, moeten beëindigd zijn.

ART. 16. — Het proces-verbaal der Commissie zal onverwijld ter kennis der partijen gebracht worden. De partijen zullen beslissen of het bekend gemaakt zal worden.

De gevolgen van het niet slagen van de verzoeningsprocedure in hare ver-

houding tot de overige voorziene rechtscolleges worden als volgt vastgesteld :

ART. 20. — 3. Ingeval de toevlucht genomen werd tot de verzoening en deze procedure gefaald heeft, zal geene der partijen het geschil voor het Bestendig Hof van Internationale Justitie mogen brengen of de samenstelling van het in artikel 18 bedoelde scheidsgerecht mogen vragen vooraleer een maand verstreken is te rekenen van de beëindiging der werkzaamheden van de Verzoeningscommissie.

III. — DE VOOR DE VERZOENINGSCOMMISSIE TE VOLGEN PROCEDURE.

De regelen betreffende de voor de Verzoeningscommissie te volgen procedure zijn, op enkele onbeduidende uitzonderingen na, een afschrift van de bepalingen uit het Locarno-verdrag. Wij kunnen er ons bij bepalen op de hoofdfazen te wijzen met vermelding van het desbetreffende artikel uit de Algemeene Akte en de overeenstemmende artikelen uit het Locarno-verdrag :

1. Verzoekschrift waarbij het geschil aanhangig wordt gemaakt. Artikel 7 (*Locarno*, art. 6).

2. Eventueele vervanging van de commissarissen door specialisten. Artikel 8 (*Locarno*, art. 7).

3. Vertegenwoordiging van partijen bij de Commissie door agenten desnoods bijgestaan door raadgevers en deskundigen met recht het verhoor te vragen van elken persoon wiens getuigenis mocht nuttig zijn. Artikel 11, paragraaf 2 (*Locarno*, art. 12, par. 1).

4. Verbintenis door partijen genomen de werkzaamheden van de Commissie te bevorderen. Artikel 13 (*Locarno*, art. 14).

5. Zelfstandigheid der Commissie, behoudens andersluidende bijzondere bepaling, ten aanzien van de algemeene regeling der procedure die in elk geval op tegenspraak moet geschieden en verwijzing voor de verzoekschriften, behoudens andersluidende eensgezinde beslissing, naar de bepalingen van Titel III

der Conferentie van Den Haag in 1907. Artikel 11 (*Locarno*, art. 9).

6. Niet openbaarheid der vergaderingen, behoudens beslissing door de Commissie, met goedvinden van partijen. Artikel 10 (*Locarno*, art. 11).

7. Vergoeding aan de commissarissen bij gemeenzaam overleg en in gelijke deelen toegekend. Artikel 14, paragraaf 1 (*Locarno*, art. 16).

8. Zetel der Commissie. Hier wijzen wij op een lichte variante luidende als volgt :

ART. 9. — 1. Tenzij de partijen anderszins zijn overeengekomen, zal de Verzoeningscommissie bijeenkomen in den zetel van den Volkenbond of in elke andere plaats door haar voorzitter aangeduid.

2. De Commissie zal in alle omstandigheden aan den Secretaris-Generaal van den Volkenbond mogen vragen haar in hare werkzaamheden bij te staan.

HOOFDSTUK II.

Van de gerechtelijke regeling.

Met artikel 17 der Algemeene Akte verlaten wij de sfeer der verzoenende overeenkomsten om ons op het gebied te begeven van rechterlijke beslissingen voor een reeks geschillen die door middel van vonnissen kunnen worden beslecht. Ziehier te dien aanzien de regelen door de Algemeene Akte gesteld.

I. — DE GESCHILLEN AFHANGENDE VAN DE RECHTERLIJKE PROCEDURE.

De geschillen afhangende van de zogenoemde rechterlijke procedure zijn naar luid van artikel 17 « de geschillen aangaande welke de partijen elkander een recht zouden betwisten ». Dat is de herhaling van de door de Locarno-akkoorden aangenomen terminologie (1). Bij nadere omschrijving bepaalt de tekst er

(1) Evenals in het *Interamerikaansch Arbitrageverdrag*, van 5 Januari 1929, met voorbehoud.

zich bij te verklaren dat het verstaan is dat de hierboven bedoelde geschillen *inzonderheid* diegene omvatten welke artikel 36 van het Statuut van het Bestendig Hof van Internationale Justitie vermeldt. Hooger hebben wij op den inhoud van dit artikel gewezen.

De Memorie van Toelichting van de Locarno-overeenkomst had reeds gewezen op de onvoldoende bewoordingen van artikel 36. En zij had getracht door een aanvullende opsomming der nieuwe gevallen, in die leemte te voorzien. Dit zoo gepast en lofwaardig pogen is ongelukkig tamelijk onvolledig gebleven, zoodat het begrip van recht, in internationaal opzicht nogal vaag is gebleven. Een gepaste en mogelijke oplossing is nochtans geboden waar het de regeling der bevoegdheid geldt.

In ons verslag aan den Senaat over de Locarno-verdragen en na de juiste opvatting van recht op internationaal gebied te hebben uiteengezet, hebben wij al de bronnen gekenschetst waaruit het recht kan voortvloeien en al de feiten waarin het rechterlijk leven tot uiting komt. Op dit tweevoudig standpunt moet men zich natuurlijk plaatsen om het vraagstuk der « juridiciteit » op te lossen, in een stelsel dat als criterium voor de bevoegdheid de wederkeerige opeischung van een recht door de partijen stelt. Gelukkig merken wij op dat, naar luid van artikel 41 van de Algemeene Akte, de betwistingen betreffende de « qualificeering der geschillen » bij het Bestendig Hof van Internationale Justitie zullen worden aanhangig gemaakt.

II. — DE BEVOEGDE RECHTER INZAKE GERECHTELIJKE REGELING.

Artikel 17 bepaalt dat de bevoegde rechter is « het Bestendig Hof van Internationale Justitie, tenzij de partijen het eens worden om beroep te doen op een scheidsgerecht ». Doch in dit laatste geval stellen partijen, naar luid van

artikel 18, een compromis op waarin zij het voorwerp van het geschil, de keus der scheidsrechters en de te volgen procedure vaststellen.

Om te voorzien in elke tekortkoming tengevolge van gemis van overeenstemming over het compromis of van gemis van aanduiding der scheidsrechters, bepaalt artikel 19 wat volgt :

ART. 19. — Indien de partijen het niet eens worden over het compromis bedoeld in het vorig artikel of indien de scheidsrechters niet werden aangeduid, zal de eene of de andere der partijen het recht hebben, na daarvan drie maanden op voorhand kennis te hebben gegeven, het geschil door middel van een verzoekschrift rechtstreeks voor het Bestendige Hof van Internationale Justitie te brengen.

Alles werd dus in de Algemeene Akte voorzien opdat de rechterlijke procedure haar normaal verloop zou hebben.

III — REGELEN VOOR DEN VORM EN DEN GROND EVENTUEEL DOOR DE SCHEIDSRECHTERS TOE TE PASSEN.

De Algemeene Akte bepaalt in haar artikel 18 dat bij gebrek aan voldoende aanwijzingen of bijzonderheden in het compromis, de beschikkingen der Overeenkomst van 's Gravenhage van 18 October 1907 voor de vreedzame regeling der internationale geschillen, in de noodige mate zullen worden toegepast.

Indien het compromis niets zegt aangaande de door de scheidsrechters toe te passen grondregelen, zal het Scheidsgerecht de in artikel 38 van het Statuut van het Bestendig Hof van Internationale Justitie opgesomde grondregelen toepassen.

Dit artikel luidt :

ART. 38. — Het Hof past toe :

1^o De internationale, hetzij algemeene, hetzij bijzondere overeenkomsten, die regelen voorschrijven welke uitdrukkelijk erkend zijn door de in geschil zijnde Staten;

2^o De internationale gewoonte als bewijs van een algemeene practijk als recht aanvaard;

3^o De algemeene rechtsbeginselen door de beschaafde naties erkend;

4^o Onder voorbehoud van de bepaling van artikel 59, de rechterlijke uitspraken en de leer der meest bevoegde staatsrechtskundigen, als hulpmiddel voor het bepalen der recht van het recht.

Deze bepaling laat de vrijheid van het Hof onverminderd, indien partijen het eens zijn uitspraak te doen *ex aequo et bono*.

HOOFDSTUK III.

De scheidsrechterlijke regeling.

Het internationale leven, ten aanzien van de geschillen die kunnen rijzen, is bij verre na niet geconcentreerd op een of ander punt van juridischen aard waarover tusschen partijen kan worden geredetwist. Het bestaat uit het complex van feiten en vraagstukken die verband houden met de inwendige en uitwendige orde van de Naties, in zoverre zij samengeschiedeld zijn in een sociale samenleving. Op dat standpunt hoeft zich een macht te plaatsen tot bepaling van de maatregelen tot positieve en doelmatige vrijwaring van eendracht en vrede.

De Algemeene Akte, in haar hoofddoel, bepaalt er zich niet bij, voor de juridische geschillen, een volledig stelsel van gedingbeslissende regeling in te voeren. Zij slaat op al de geschillen die kunnen rijzen in de internationale betrekkingen, om hen eventueel op hunne beurt, in orde en vrede, op verplichtende en definitieve wijze op te lossen.

Te dien einde maakt de Algemeene Akte naar behooren deze geschillen afhankelijk van de verzoeningsprocedure, die hier een noodzakelijk voorafgaande regeling is.

Afgezien, bovendien, van het eventueel voorbehoud gemaakt bij artikel 39 en waarop wij nader zullen terugkomen, bepaalt de Algemeene Akte dat, zoo partijen niet zijn overeengekomen binnen den termijn van een maand na de sluiting van de werkzaamheden van de Verzoeningscommissie, deze geschillen worden aangebracht voor een rechtbank

waarvan zij de samenstelling bepaalt, behoudens andersluidende overeenkomst van partijen.

De organieke grondbepalingen betreffende de scheidsrechterlijke regeling, hebben vooral betrekking op de volgende punten :

I. — DE GESCHILLEN VATBAAR VOOR SCHEIDSRECHTERLIJKE REGELING.

De Algemeene Akte omschrijft deze geschillen als volgt : « Al de andere geschillen dan degene bedoeld in artikel 17, met andere woorden, andere dan die aangaande dewelke de partijen aan elkander een recht zouden betwisten. » Deze geschillen worden gewoonlijk bestempeld met den naam van geschillen van politieke strekking. En het schijnt wel dat deze terminologie op algemeene wijze aanduidt wat die geschillen onderscheidt wanneer men de politiek met hare verschillende eischen tegenover het recht met zijn gevestigde normen stelt.

Zonder eene gebruikelijke terminologie uit te sluiten die haar reden van bestaan heeft, ware het echter beter, vermits het onbetwistbaar alle andere geschillen geldt buiten die van juridischen aard, om deze geschillen te kenmerken, het woord « niet juridisch » te gebruiken als eenvoudig beantwoordend aan den beoogden toestand.

Gewis, het onderscheid tusschen de geschillen van juridischen aard en de geschillen van niet-juridischen aard kan op verre na niet altijd gemakkelijk worden bepaald. Er bestaan talrijke geschillen van gemengden aard, waar men moet kunnen onderscheiden wat aan een bepaald geschil een eigen en overwegenden aard geeft, dat het hoofdzakelijk rangschikt in die of die categorie. En dit kan des te noodiger zijn daar de organieke proceduren der rechterlijke en scheidsrechterlijke reglementen niet dezelfde zijn zooals wij verder zullen vaststellen. In dit opzicht ziet men in hoe wijs de bepaling is van artikel 41 van de Algemeene Akte, waarbij de

oplossing der oneenigheden de « qualificatie der geschillen » wordt onderworpen aan het Bestendige Hof van Internationale Justitie.

II. — DE SAMENSTELLING VAN HET SCHEIDSGERECHT.

In de eigenlijke rechterlijke proceduur, vermits het Bestendige Hof van Internationale Justitie op den voorrang treedt als rechtsprekend lichaam en vermits zijne werking enkel ophoudt indien partijen het eens worden om eene bijzondere rechtbank aan te stellen, kon men aan het compromis de zorg overlaten de scheidsrechters aan te duiden, zonder meer. Gansch anders is het gesteld met het scheidsgerecht dat gelast is uitspraak te doen over de geschillen van niet-juridischen aard; dit organisme is het hoofdbestanddeel van heel het stelsel dat in het vooruitzicht wordt gesteld. De Algemeene Akte besteedt tot drie artikelen toe aan de benoeming der leden van het scheidsgerecht.

Artikel 22 handelt in hoofdzaak over de benoeming der leden door partijen zelf.

ART. 22. — Het scheidsgerecht zal uit vijf leden bestaan. De partijen zullen er elk een benoemen; deze zal onder hunne respectieve onderhoorigen kunnen gekozen worden. De twee andere scheidsrechters en de opperscheidsrechter zullen in gemeen overleg onder de onderhoorigen van derde Mogendheden gekozen worden. Deze laatsten zullen van verschillende nationaliteiten moeten zijn; zij zullen hunne gewone verblijfplaats niet op het grondgebied der betrokken partijen mogen hebben noch zich in hun dienst bevinden.

Artikel 23 handelt als volgt over de mogelijke vertraging in de benoeming der leden van het scheidsgerecht :

ART. 23. — 1. Indien de benoeming der leden van het scheidsgerecht niet binnen een termijn van drie maanden geschiedt, te rekenen van den datum van het door eene der partijen tot de andere gerichte verzoek om een scheidsgerecht samen te stellen, zal de zorg om tot de noodige benoemingen over te gaan toevertrouwd worden aan een derde Mogendheid in gemeen overleg door de partijen gekozen.

2. Indien dienaangaande geen akkoord bereikt wordt, zal elke partij een verschillende Mogendheid aanduiden en zullen de benoemingen door de aldus gekozen Mogendheden in gemeen overleg geschieden.

3. Indien, binnen een termijn van drie maanden, de aldus aangeduide Mogendheden het niet eens zijn geworden, zullen de noodige benoemingen gedaan worden door den voorzitter van het Bestendige Hof van Internationale Justitie. Indien deze verhinderd is of indien hij onderhoorige is van eene der partijen, zullen de benoemingen door den ondervoorzitter worden gedaan. Indien deze verhinderd is of indien hij onderhoorige is van eene der partijen, zullen de benoemingen gedaan worden door het oudste lid van het Hof dat geen onderhoorige is van eene der partijen.

Ten slotte laat artikel 24 zich uit als volgt over de vacaturen die kunnen ontstaan in de samenstelling van het scheidsgerecht.

ART. 24. — In vacaturen die tengevolge van overlijden of ontslag of eenige andere verhindering zouden ontstaan, zal binnen den kortst mogelijken tijd voorzien worden volgens de voor de benoemingen vastgestelde wijze.

III. — HET SCHEIDSRECHTERLIJK COMPROMIS EN ZIJNE INRICHTING. — DE SANCTIE VOOR NIET-SLUITEN VAN EEN COMPROMIS.

De verplichting een compromis te sluiten en de inhoud van hetzelfde worden bepaald als volgt bij artikel 25 :

ART. 25. — De partijen zullen een compromis opstellen waarbij het voorwerp van het geschil wordt vastgesteld alsmede de te volgen procedure.

Artikel 27, van zijn kant, bepaalt volgenderwijs de gevolgen van het niet-sluiten van een compromis :

ART. 27. — Bij gebrek aan het sluiten van een compromis binnen een tijdperk van drie maanden te rekenen van de samenstelling der rechtbank, zal het geschil bij deze laatste aanhangig gemaakt worden door middel van een verzoekschrift uitgaande van de eene of de andere der partijen.

Hierin ligt, meenen wij, een meldenswaardig nieuw beginsel.

IV. — DE VORMELIJKE REGELEN EN DE GRONDREGELEN TOEPASSELIJK DOOR HET SCHEIDSGERECHT OP DE OPLOSSING VAN HET GESCHIL.

Wij hebben doen opmerken dat het compromis door partijen op te stellen het voorwerp van het geschil en de te volgen procedure regelt. Doch, de aldus opgelegde verplichting kan op onvolmaakte wijze of zelfs volstrekt niet worden nagekomen. De Algemeene Akte voorziet in twee artikelen in deze mogelijke tekortkomingen. Artikel 26 verklaart :

ART. 26. — Bij gebrek aan voldoende aanwijzingen of bijzonderheden in het compromis, aangaande de in het vorig artikel aangeduide punten, zullen de beschikkingen der Overeenkomst van 's Gravenhage, van 18 October 1907, voor de vreedzame regeling der internationale geschillen, in de noodige mate toegepast worden.

Artikel 28, van zijn kant, luidt :

ART. 28. — Indien er in het compromis niets is bepaald of bij gebrek aan een compromis, zal de rechtbank de in artikel 38 van het Statuut van het Bestendig Hof van Internationale Justitie opgesomde grondregelen toepassen. Voor zooveel er geene dergelijke regels bestaan, die op het geschil kunnen toegepast worden, zal de rechtbank uitspraak doen *ex æquo et bono*.

Dit laatste punt is van overwegend belang. Daar het een afwijking is van den grondregel toepasselijk in zake rechterlijke procedure, vergt het een bijzonder onderzoek. Om het juist te beoordeelen, zijn enkele ophelderingen des te noodiger daar het duidt op een merkeliijken vooruitgang in de internationale arbitrage.

V. — DE VERWEZENLIJING VAN DE VOLLEDIGE ARBITRAGE.

Voor de inrichting der volledige arbitrage volstaat het niet de bevoegdheid van den scheidsrechter te bepalen, men moet hem ook een zeker middel aan de

hand doen om zijn taak te volbrengen.

Het eerste punt is hier duidelijk bepaald bij artikel 21.

Het tweede punt, in zooverre het hoofdzakelijk betrekking heeft op de grondregelen toe te passen door het scheidsgerecht, wordt wijs geregeld bij artikel 28.

Het is slechts na in de eerste plaats de grondregelen te hebben aangehaald opgesomd bij artikel 38 van het Statuut van het Bestendig Hof van Internationale Justitie, dat artikel 28 er bijvoegt: « Voor zooveel er geene dergelijke regels bestaan, die op het geschil kunnen toegepast worden, zal de rechtbank uitspraak doen *ex aequo et bono*.

De eerste eventueel toe te passen regel is dus te vinden in de algemeene of bijzondere overeenkomsten die partijen kunnen binden of onder haar een complex verplichtende banden smeden, zelfs over zekere belangen.

De tweede toe te passen regel is het gebruik. Men zou het ware uitzicht en de heele geschiedenis van het volkenrecht miskennen met niet een bij uitstek voor den rechter gebiedenden regel aan te nemen: het gebruikelijk internationaal recht, wanneer het niet wordt beheerscht door een uitdrukkelijk vermeld conventionneel recht.

Twee duidelijke en kostbare wenken worden ten bijkomenden titel gegeven aan den scheidsrechter: de eene betreft het gezag der mogelijke vroegere rechterlijke beslissingen; de andere heeft betrekking op de leer der meest bevoegde publicisten van de verschillende landen. Brengen wij desaangaande in herinnering het merkwaardig en passend woord van den grooten kanselier Kent: « Wanneer de meeste rechtsgeleerden het eens zijn over een regel, dan wordt het vermoeden ten gunste van dezen regel zoo sterk dat het enkel kan worden tegengesproken door een land dat zich om de rechtvaardigheid niet bekreunt. »

Dit is niet alles: het initiatief van het Statuut van het Bestendig Hof van Internationale Justitie, mits rekening

te houden met de zoo uitgebreide en trouwens in zekere maat overmijdelijke onvolmaaktigheden van het positief internationaal recht, heeft daarbij een regel van hoofdzakelijk belang gevoegd, omdat het ten dienste van het volkenrecht stelt het complex der « algemeene beginselen van de door de beschaafde volkeren erkende rechten ». Deze beginselen, terecht toegepast ten bijkomenden titel, zijn ons inziens van dien aard dat zij leiden tot de klare regeling van de meeste internationale geschillen.

Het is enkel in geval van klaarblijkende ontoereikendheid der rijke voormelde middelen dat er beroep wordt gedaan op eene eventueele uitspraak *ex aequo et bono*.

Waarom dit beroep? Omdat vooral ten gevolge van het nieuwe feit bekrachtigd door het Pact van Parijs, naar aanleiding van de plechtige en universeele verzaking van den oorlog, alle toevlucht tot het geweld als werktuig van nationale politiek en aangewend als middel om het nastreven van zelfs wettige belangen te bevorderen uitgesloten zijnde, de Staten geenszins hebben willen of kunnen afzien van de rechtvaardigheid en van eene bepaalde oplossing hunner geschillen; omdat, op het oogenblik waarop het scheidsgerecht moet ingrijpen, niet alleen de diplomatische onderhandelingen maar ook de verzoeningsprocedure worden beschouwd als zijnde tot het uiterste toegepast; omdat men, met noodzakelijk in zekere gevallen de scheidsrechterlijke uitspraak te beperken tot een louter *non liquet*, den scheidsrechter zou plaatsen in den toestand van een macht die zich niet kan bewegen om doeltreffend de hem eigen taak te volbrengen en men hem zou dwingen, zooveel hij kan, bij te dragen tot de bekrachtiging van eene akte zonder uitweg in een geschil waarvan de internationale orde terecht de oplossing kan eischen.

Het komt er enkel op aan duidelijk den aard te bepalen van een dusdanig beroep op de beginselen van de billijk-

heid en het goede. Het geldt hier een billijkheid die men in de volle kracht van het woord objectief kan noemen omdat zij enkel de fundamenteele wet is van het maatschappelijk billijke en goede, die diep in het hart van den mensch is gegrift, in zoover zij duidelijk genoeg is om in volle geweten zekere regelen uit te vaardigen als houdende noodzakelijk verband met de essentieele economie der maatschappelijke betrekkingen in het internationaal leven en als zijnde van toepassing op de uiteenlopende feiten die dit leven omgeven. Deze billijkheid die haar verhevenste uitdrukking en haar meest gezagvolle beteekenis vindt in de uitingen van het openbaar geweten der beschaafde Staten, blijkt in dit opzicht even vreemd te zijn aan alle toevallige bijbegrippen die kunnen verschillen van land tot land.

Of men het wille of niet, de fundamenteele wet der natuur of der rede is helder bij het vertrekpunt en bij de grenzen van het rechtsgebied.

Bij het vertrekpunt: dit werd nog onlangs herinnerd waar de heer Kellogg de wettige verdediging voorstelde als een natuurlijk recht dat al de verdragen voorafgaat en overheerscht.

Bij de grenzen: want volgens het immer ware woord van Portalis, wanneer men niet geleid wordt door wat is voorgeschreven, moet men teruggaan tot de grondbeginselen van de natuurlijke wet.

Deze regel, als aanvullende toepassing der positief gestelde regels, is trouwens volgens de prachtige uitdrukking van D'Aguesseau, de getrouwe gezet der wet die hij niet wil verdringen, maar aan dewelke hij in geval van ontoereikendheid, de noodige uitstraling verzekert van eene volledige verwezenlijking.

Indien zooveel nationale stelsels onder de meest gevorderde niet aarzelen beroep te doen op de beginselen der natuurlijke rechtvaardigheid als noodzakelijke aanvulling hunner wetgevingen, dan ziet men niet in waarom men, in de

internationale orde, zoo onvolledig nog in hare positieve bestanddeelen, geen beroep zou mogen doen op dezelfde beginselen, ten einde niet definitief onopgelost te laten geschillen die, met te blijven aansleepen, een bestendig gevaar voor den vrede kunnen zijn.

En zoo, in de geschillen van eigenlijk juridischen aard, het reeds gewenscht voorkomt gewag te maken van het recht uitspraak te doen *ex aequo et bono* met hetzelfde uitsluitend te doen afhangen van de uitdrukkelijke instemming van partijen, dan kan het niet exclusief schijnen, in de geschillen van niet-juridischen aard, als impliciteit verworven — omdat noodig — te beschouwen eene dergelijke overeenkomst betreffende ditzelfde recht.

Men moet trouwens niet denken dat het er hier om te doen is een nieuwe macht in te voeren die geen verband houdt met hetgeen reeds werd erkend door de gezamenlijke Staten.

Wanneer het algemeen volkenrecht bevestigd dat de verdragen overeenkomsten te goeder trouw zijn, dan stelt het als regel de verplichting dezelve te interpreteren en toe te passen met al de gevolgen welke de billijkheid vooral daaraan toekent volgens hnn aard. En het is merkwaardig dat zelfs wat betreft de oorlogswetten, de in 1907 vergaderde Staten als verplichtenden regel hebben beroep gedaan op het volkenrecht, zooals het voortvloeit niet alleen uit de gevestigde gebruiken, maar ook uit « de eischen van het openbaar geweten ».

Het is trouwens niet van belang ontbloot in dit geval op te merken met welke wijze voorzorg de Algemeene Akte heeft zorg gedragen in de eerste plaats de samenstelling van het scheidsgerecht op te dragen aan de betrokken partijen indien zij het goedvinden, opdat het te vellen vonnis zooveel mogelijk blijke virtueel haar werk te zijn.

Derhalve moet men in de toetreding tot een scheidsrechterlijke regeling geen onbezonnen afstand van de soevereine

macht der Staten zien. Men moet veeleer onder algemeen opzicht daarin een wijs gebruik zien van de soevereine macht in zoover partijen ertoe gebracht worden eerlijk en rechtzinnig in orde en vrede eene afdoende voldoening te zoeken langs den meest redelijken en minst gevaarlijken weg voor hunne wederzijdsche eischen.

Men kan begrijpen dat zekere belangen, zonder een recht te zijn, door die of die landen worden beschouwd als zijnde van zoo hoofdzakelijk belang dat die landen er toe gebracht worden desaan gaande eene scheidsrechterlijke regeling af te wijzen bij wijze van compromis. De Algemeene Akte laat niet na de mogelijkheid van voorbehoud te voorzien om in voorkomend geval te kunnenvoldoen aan bekommelingen van dien aard. Het feit dat de naties betrekkelijk onlangs zijn gekomen tot een georganiseerd maatschappelijk regiem, de in het leven der volkeren nog zoo weinig gevorderde samenschakeling tusschen de twee beginselen van nationale soevereiniteit en internationaal maatschappelijk leven leggen het vake gemis van overtuiging uit betreffende deze waarheid dat al de internationale geschillen verplichtend kunnen worden bijgelegd in orde en vrede. De pogingen van alwie krachtdadig wil medewerken aan de bestendige orde in de wereld, moeten er op gericht zijn deze overtuiging uit te breiden en vruchtbaar te maken.

HOOFDSTUK IV.

Algemeene beschikkingen.

Zooals wij hebben aangestipt, behelst dit hoofdstuk twee reeksen bepalingen die afzonderlijk dienen onderzocht.

§ I. — AANVULLENDE BESCHIKKINGEN BETREFFENDE DE ALGEMEENE AKTE.

De aanvullende beschikkingen, getroffen ten einde eene meer volmaakte

toepassing van de Algemeene Akte te verzekeren, slaan hoofdzakelijk op de volgende punten :

1. — *Bestendigheid der van kracht zijnde overeenkomsten.*

Artikel 29 behelst afzonderlijk over dit punt de twee volgende regelen :

ART. 29. — 1. De geschillen voor welke oplossing eene bijzondere procedure zou voorzien zijn door andere tusschen de geschilhebbende partijen van kracht zijnde overeenkomsten, zullen overeenkomstig de beschikkingen dezer overeenkomsten geregeld worden.

2. Deze Algemeene Akte doet geen afbreuk aan de van kracht zijnde akkoorden waardoor voor de partijen eene verzoeningsprocedure wordt vastgesteld of, in zake arbitrage en gerechtelijke regeling, verbintenissen worden vastgesteld waardoor de oplossing van het geschil verzekerd wordt. Echter, indien deze akkoorden enkel eene verzoeningsprocedure voorzien, zullen, nadat deze procedure mislukt zal zijn, de beschikkingen van deze Algemeene Akte betreffende de gerechtelijke of scheidsrechterlijke regeling toegepast worden, voor zoover de betrokken partijen daartoe zouden toegetreden zijn.

2. — *Eventuele schorsing van zekere tusschenkomsten.*

De Algemeene Akte voorziet de volgende gevallen van schorsing :

ART. 30. — Indien eene der partijen aan de Verzoeningscommissie een geschil heeft onderworpen dat de andere partij, steunend op de tusschen de partijen van kracht zijnde overeenkomsten, bij het Bestendig Hof van Internationale Justitie of een scheidsgerecht aanhangig gemaakt heeft, zal de Commissie het onderzoek van het geschil uitstellen totdat het Hof of de rechtbank nopens het conflict omtrent de bevoegdheid uitspraak gedaan heeft. Hetzelfde zal geschieden wanneer het geschil door eene der partijen gedurende de verzoeningeprocedure bij het Hof of bij de rechtbank aanhangig gemaakt werd.

ART. 31. — 1. Indien het gaat om een geschil waarvan het voorwerp volgens de binnenlandsche wetgeving van eene der partijen tot de bevoegdheid van de rechterlijke of administratieve overheden behoort, zal deze partij er zich tegen mogen verzetten dat dit geschil aan de verschillende door deze Algemeene Akte voorziene procedures onderworpen worde, vooraleer door de bevoegde overheid, binnen een redelijken termijn, eene eindbeslissing genomen werd.

2. De partij die, in dit geval, hare toevlucht wil nemen tot de door deze overeenkomst voorziene proceduren zal haar voornemen binnen een termijn van een jaar te rekenen van bovenbedoelde beslissing, ter kennis van de andere partij moeten brengen.

3. — *Billijke voldoening eventueel geschonken aan eene benadeelde partij.*

De Algemeene Akte heeft geoordeeld dat men in een bijzonder geval moest recht laten wedervaren aan een hoogst belangwekkenden toestand.

ART. 32. — Indien in eene rechterlijke of scheidsrechterlijke uitspraak verklaard werd dat eene beslissing genomen of een maatregel bevolen door eene rechterlijke overheid of om het even welke andere overheid van eene der geschil hebbende partijen geheel of gedeeltelijk in strijd is met het internationaal recht, en indien het grondwettelijk recht van gezegde partij niet of slechts op onvolkomen wijze toeliet de gevolgen van deze beslissing of van dezen maatregel te doen verdwijnen, komen de partijen overeen dat er door de rechterlijke of scheidsrechterlijke uitspraak aan de benadeelde partij eene billijke voldoening moet verleend worden.

4. — *Aanhangige geschillen. Toegelaten behoudsmaatregelen. Verbintenissen opgelegd aan partijen.*

Het aanzienlijke belang der maatregelen te treffen tijdens het aanhangig zijn van het geschil had de stellers der overeenkomsten van Locarno reeds getroffen. De Algemeene Akte moest van haren kant dit geval voorzien. Ziehier hoe zulks geschiedt bij artikel 33 :

ART. 33. — 1. In al de gevallen waarin het geschil het voorwerp uitmaakt van eene scheidsrechterlijke of gerechtelijke procedure, inzonderheid indien de kwestie waaromtrent de partijen verdeeld zijn voortvloeit uit handelingen die reeds gedaan zijn of op het punt staan gedaan te worden, zal het Bestendig Hof van Internationale Justitie, uitspraak doende overeenkomstig artikel 41 van zijn Statuut, of het scheidsgerecht, binnen den korts mogelijken tijd aanduiden welke voorloopige maatregelen moeten getroffen worden. De geschilhebbende partijen zullen verplicht zijn er zich naartoe voegen.

2. Indien het geschil vóór eene Verzoenings-

commissie gebracht is, zal gezegde Commissie aan de partijen de voorloopige maatregelen mogen aanbevelen die zij nuttig zal achten.

3. De partijen gaan de verbintenis aan zich te onthouden van elken maatregel die van aard is een nadeeligen invloed uit te oefenen op de uitvoering van de rechterlijke of scheidsrechterlijke beslissing of op de schikkingen voorgesteld door de Verzoeningscommissie en, over het algemeen, tot geene daad van welken aard ook over te gaan waardoor het geschil zou kunnen verergerd of uitgebreid worden.

5. — *Regelen betreffende de geschillen die rijzen tusschen meer dan twee toetredende partijen.*

De Algemeene Akte heeft zeer gepast de maatregelen bepaalt, die dienen in acht genomen voor de toepassing in dit geval van de verschillende vroeger omschreven proceduren.

ART. 34. — In geval er een geschil ontstaat tusschen meer dan twee partijen die tot deze Algemeene Akte toegetreden zijn, zullen voor de toepassing der in de voorgaande beschikkingen beschreven proceduren de navolgende modaliteiten nageleefd worden :

a) Voor de verzoeningsprocedure zal er altijd eene bijzondere commissie samengesteld worden. Hare samenstelling zal verschillen naar gelang al de partijen afzonderlijke belangen hebben, of twee of meer onder hen gemeene zaak maken.

In het eerste geval zullen de partijen elk een commissielid benoemen en zullen zij in gemeen overleg commissieleden benoemen die onderhoorigen zijn van derde Mogendheden geene partijen zijnde bij het geschil, en wier aantal steeds hooger moet zijn dan dit der door de partijen afzonderlijk benoemde commissieleden.

In het tweede geval zullen de partijen die gemeene zaak maken het eens moeten worden om in 't gemeen hun eigen commissielid te benoemen en zullen zij met de andere partij of partijen moeten medewerken tot de benoeming der commissieleden van derde Mogendheden.

In de eene en de andere veronderstelling, zullen de partijen, tenware zij hieromtrent anders overeenkwamen, artikels 5 en volgende van deze Akte toepassen in de mate waarin zij met de beschikkingen van dit artikel verenigbaar zijn.

b) Voor de gerechtelijke procedure zal het

Statuut van het Bestendig Hof van Internationale Justitie toegepast worden.

c) Voor de scheidsrechterlijke procedure, bij gebrek aan overeenstemming der partijen betreffende de samenstelling van de rechtbank, zal elk hunner, indien het gaat om geschillen bedoeld in artikel 17, het recht hebben het geschil, door middel van een verzoekschrift, rechtstreeks vóór het Hof van Internationale Justitie te brengen; indien het gaat om geschillen bedoeld in artikel 21, zullen de voorgaande artikels 22 en volgende toegepast worden, maar elk der partijen die afzonderlijke belangen heeft zal een scheidsrechter benoemen en het aantal der door de partijen afzonderlijk benoemde scheidsrechters zal steeds lager moeten zijn dan dit der andere scheidsrechters.

6. — *Regelen betreffende de geschillen waarin een derde belangen heeft.*

Dit geval wordt afzonderlijk voorzien in de volgende bepalingen.

ART. 35. — 1. Deze Algemeene Akte zal toepasselijk zijn tusschen de partijen die toetreden zijn, zelfs indien eene derde Mogendheid, partij of niet bij de Akte, een belang in het geschil zou hebben.

2. In de verzoeningsprocedure, mogen de partijen, in gemeen overleg, eene derde Mogendheid uitnoodigen.

ART. 36. — 1. Indien, tijdens de gerechtelijke of scheidsrechtelijke procedure, eene derde Mogendheid van oordeel is dat er, in een geschil een belang van juridischen aard voor haar op het spel staat, mag zij aan het Bestendig Hof van Internationale Justitie of aan het scheidsgerecht een verzoekschrift om tusschenkomst richten.

2. Het Hof of de rechtbank beslist over de zaak.

7. — *Interpretatie der overeenkomsten waaraan andere Staten dan de betrokken partijen hebben medegewerkt.*

Dit bijzonder belangwekkend punt werd geregeld als volgt :

ART. 37. — 1. Wanneer het gaat om de uitlegging eener overeenkomst waaraan andere Staten dan de betrokken partijen zullen deelgenomen hebben, zal de Griffie van het Bestendig Hof of het scheidsgerecht gezegde Staten zonder uitstel verwittigen.

2. Elk hunner zal het recht hebben tusschen te komen en indien hij van dit recht gebruik

maakt, zal de uitlegging vervat in de uitspraak te zijnen opzichte bindend zijn.

8. — *Algemeene bevoegdheid toegekend aan het Bestendig Hof van Internationale Justitie betreffende de geschillen inzake interpretatie en toepassing van de Algemeene Akte.*

Dit punt van zoo groot belang werd gelukkig geregeld als volgt bij artikel 41.

ART. 41. — De oneenigheden betreffende de uitlegging of de toepassing van deze Algemeene Akte, met inbegrip van diegene betreffende de qualificatie der geschillen en de draagkracht der eventuele voorbehoudingen zullen aan het Bestendig Hof van Internationale Justitie worden onderworpen.

§ II. — MAATREGELEN TOT REGELING DER WIJZEN EN VORMEN VAN DE TOETREDING TOT DE ALGEMEENE AKTE.

Wat vooreerst de wijzen van toetreding betreft, stellen wij vast dat ten einde zich bij de verschillende toestanden alsmede aan de onderscheiden noodwendigheden der Naties aan te passen en zekere meeningsstroomingen in aanmerking te nemen die nog al te levendig zijn dan dat zij geen gepaste inschikkelijkheid zouden vergen, de Algemeene Akte, zelfs afbreuk doende aan hare virtueele eenheid geoordeeld heeft aan de Staten het recht te moeten toekennen hunne verbintenissen te splitsen met ze te beperken tot een of meer ingestelde proceduren en zekere voorbehoudingen te maken op het oogenblik hunner toetreding.

1. — *De beperkingen.*

Zij worden behandeld bij artikel 38 in de volgende woorden :

ART. 38. — De toetredingen tot deze Algemeene Akte zullen betrekking kunnen hebben :

a) Hetzij op het geheel der Akte (hoofdstukken I, II, III en IV);

b) Hetzij enkel op de beschikkingen betreffende de verzoening en op de gerechtelijke

regeling (hoofdstukken I en II), alsmede op de algemeene beschikkingen betreffende deze proceduren (hoofdstuk IV);

c) Hetzij enkel op de beschikkingen betreffende de verzoening (hoofdstuk I), alsmede op de algemeene beschikkingen betreffende deze procedure (hoofdstuk IV).

De verdragsluitende partijen zullen zich slechts kunnen beroepen op de toetredingen van andere partijen in de mate waarin zij zelf dezelfde verbintenissen aangegaan hebben.

Spijts de evenredige vermindering van den juridischen band voortvloeiende uit fragmentarische verbintenissen, blijkt de vermindering van eene Akte van integrale beteekenis tot eene zoo merkelijke verbroekeling stellig betreurenswaardig. Ook zijn wij bijzonder gelukkig, wat België betreft, akte te nemen van de volgende verklaring door de Regeering afgelegd in de Memorie van Toelichting :

De Regeering des Konings is niet voornemens hare toetreding tot een gedeelte der Akte te beperken. Zooals blijkt uit onze vroegere tweezijdige verdragen, heeft zij zich reeds ten voordeele van het ruimste stelsel uitgesproken. Zij heeft de verplichting aangenomen de geschillen van juridischen aard, na facultatieve voorafgaande toevlucht tot verzoening, aan eene rechterlijke regeling te onderwerpen en de andere geschillen aan de verzoeningsprocedure of, in geval van mislukking dezer laatste, aan eene scheidsrechterlijke regeling te onderwerpen. De in de Algemeene Akte gebruikte formules zijn over het algemeen dezelfde als deze welke in onze vroegere verdragen voorkomen. Gij hebt de gelegenheid gehad daarover uwe meening te doen kennen. Door toetreding tot de Algemeene Akte, zullen verbintenissen die wij slechts nog met eenige Staten aangegaan hadden, tot een groot aantal Staten uitgebreid worden.

2. — De voorbehoudingen.

Aangaande het hoofdstuk der voorbehoudingen, minder radicaal weliswaar dan dit der beperkingen, drukt artikel 39 zich uit als volgt :

ART. 39. — 1. Afgezien van het recht in voorgaand artikel vermeld, zal eene partij bij het toetreden tot deze Algemeene Akte, hare goedkeuring kunnen onderwerpen aan de in de navolgende paragraaf beperkenderwijze opgesomde verhoudingen. Deze voorbehoudingen

zullen moeten aangeduid worden op het oogenblik der toetreding.

2. Deze voorbehoudingen zullen kunnen geformuleerd worden op zulke wijze dat van de proceduren door de onderhavige Akte beschreven uitgesloten worden :

a) De geschillen ontstaan uit feiten voorafgaand hetzij aan de toetreding der partij die het voorbehoud maakt, hetzij aan de toetreding eener andere partij waarmee de eerste een geschil zou komen te hebben;

b) De geschillen gaande over kwesties die door het internationaal recht aan de uitsluitende bevoegdheid der Staten overgelaten worden;

c) De geschillen betreffende bepaalde aangelegenheden of bijzondere duidelijk bepaalde onderwerpen, zooals het territoriaal statuut, of behorende tot nauwkeurig opgegeven categorieën.

3. Indien eene der geschil hebbende partijen een voorbehoud gemaakt heeft, zullen de andere partijen zich tegenover deze op hetzelfde voorbehoud kunnen beroepen.

4. Voor de partijen die tot de beschikkingen van deze Akte betreffende de gerechtelijke regeling of de scheidsrechterlijke regeling toegetreden zijn, zullen de voorbehoudingen die zij zouden gemaakt hebben, behalve uitdrukkelijke vermelding, verstaan worden als zich niet uitstrekkend tot de verzoeningsprocedure.

Het eerste voorbehoud, bedoeld onder littera a, lijkt verdedigbaar, en er kan worden opgemerkt dat het voorkomt in de zoo ruime Overeenkomsten van Locarno.

Het tweede voorbehoud, littera b, behelst van zijnen kant niets onaanneembaars, en gezien de steeds van kracht zijnde bepaling van artikel 15, paragraaf 8 van het Pact van den Volkenbond, kan men dit voorbehoud beschouwen als zijnde van algemeene toepassing, al is deze dan ook streng beperkend. En het schijnt wel dat de bevoegdheid op dit gebied bij artikel 41 toegekend aan het Bestendig Hof van Internationale Justitie, een kostbare waarborg is tegen het gevaar der al te ruime interpretaties.

Het derde voorbehoud, littera c is heel wat meer betwistbaar, en spijs de poging van voorbehoedende nauwkeu-

righeid die uit den tekst blijkt, schijnt dit voorbehoud wel van dien aard te zijn dat het handelwijzen begunstigt die al te zeer herinneren aan de oude voorbehoudingen van voorheen; men mocht aannemen dat die handelwijzen thans minder in voege waren. Hier nog mogen wij met genoegen eene verklaring van de Belgische Regeering boeken. Deze luidt als volgt :

Van de door artikel 39 toegestane voorbehoudingen is de Regeering voornemens noch de tweede noch de derde te formuleeren. Zij heeft geenszins het inzicht eenige bepaalde aangelegenheid noch eenig bijzonder onderwerp uit te sluiten. Zij is echter voornemens gebruik te maken van het recht dat haar door de eerste voorbehouding gegeven wordt om de geschillen uit te sluiten, ontstaan uit feiten die hare toetreding of deze eener andere partij waarmede zij een geschil zou hebben, voorafgegaan zijn. Wij hebben een dergelijk voorbehoud gemaakt wanneer wij toegetreden zijn tot de facultatieve bepaling betreffende de verplichtende bevoegdheid van het Bestendig Hof van Internationale Justitie. Onze toetreding heeft slechts betrekking « op elk geschil dat na de bekrachtiging onzer verklaring van toetreding zou ontstaan omtrent toestanden of feiten die zich na deze bekrachtiging voordoen ». Hetzelfde voorbehoud komt voor, met eenige varianten, in de tweezijdige arbitrageverdragen die wij de laatste drie jaar aangegaan hebben. Het is ook te vinden, doch in wellicht meer beperkende termen, in de bij het Rijnpact van Locarno gevoegde Belgisch-Duitsche arbitrage-overeenkomst : « Zijn uitgesloten de geschillen ontstaan uit feiten die de overeenkomst voorafgegaan zijn en die tot het verleden behooren ».

Vooraleer het hoofdstuk der beperkingen en voorbehoudingen te verlaten, vermelden wij nog artikel 40, dat luidt als volgt :

ART. 40. — Elke partij wier toetreding slechts gedeeltelijk zal geweest zijn of afhankelijk gemaakt van zekere voorbehoudingen, zal te allen tijde, door middel van een eenvoudige verklaring, hetzij de draagkracht harer toetreding kunnen uitbreiden, hetzij aan het geheel of een gedeelte harer voorbehoudingen kunnen verzaken.

Merken wij anderdeels het voorzien op van gedeeltelijke opzegging van het Verdrag, vervat in de volgende woorden :

ART. 45, paragraaf 4. — De opzegging zal enkel gedeeltelijk kunnen zijn of kunnen

bestaan in de kennisgeving van nieuwe voorbehoudingen.

3. — *Vorm van toetreding tot de Algemeene Akte : van kracht worden der aangegane verbintenissen ; duur derzelve.*

De Algemeene Akte, waarvan de Fransche en de Engelsche tekst beide rechtsgeldig zullen zijn, en die den datum van 26 September 1928 zal dragen (artikel 42), heeft niet juist het uitzicht van eene gewone overeenkomst die vooreerst moet worden gesloten tusschen Regeeringen en vervolgens voorgelegd aan de goedkeuring derzelve en onderworpen aan de daaraan verbonden formaliteiten. Het is eene akte die rechtstreeks geopend is voor de toetreding der Staten, die al dan niet leden zijn van den Volkenbond. Deze akte, waarvan een gelijkvormig verklaard afschrift door den Secretaris-Generaal van den Volkenbond werd medegedeeld, moet aan denzelve worden teruggestuurd eens de toetreding verworven, mits last voor hem van de ontvangst kennis te geven aan al de belanghebbenden en er eene lijst van op te maken en bekend te maken waarop de wijzen van toetreding worden vermeld (art. 43).

Er wordt bepaald dat deze Akte zal in werking treden den negentigsten dag volgend op de ontvangst, door den Secretaris-Generaal van den Volkenbond van de toetreding van ten minste twee verdragsluitende partijen. De toetredingen die geschieden na de inwerkingtreding van deze akte, zullen hare uitwerking hebben na verloop van eenzelfde tijdperk.

Wat den duur der aangegane verbintenissen betreft, behelst artikel 45 de volgende bepaling :

ART. 45. — 1. Deze Algemeene Akte zal een duur hebben van vijf jaar te rekenen van hare inwerkingtreding.

2. Zij zal voor verdere opeenvolgende tijdperken van vijf jaar van kracht blijven, ten opzichte van de Verdragsluitende Partijen die ze niet ten minste zes maanden vóór het

verstrijken van elk tijdperk zullen opgezegd hebben.

3. De opzegging zal geschieden door een geschreven kennisgeving aan den Secretaris-Generaal van den Volkenbond, die daarvan bericht zal zenden aan al de Leden van den Volkenbond en aan de Staten niet-leden in artikel 43 vermeld.

5. Niettegenstaande de opzegging door eene der Verdragsluitende Partijen die in een geschil gewikkeld zijn, zullen al de proceduren, welke op het oogenblik van het verstrijken van den loopenden termijn der Algemeene Akte hangende zijn, normaal afgewikkeld worden.

III

Besluit.

De Volkenbond is een verbond van samenschakeling tusschen soevereine Staten. De essentieele rechten der soevereine macht overeenbrengen met de billijke eischen van het sociaal leven der volkeren, dat is de fundamenteele taak van het internationaal recht. Zoo op het nationaal gebied van iederen Staat, het overeenbrengen der beginselen van persoonlijkheid en solidariteit nog vaak zeer onvolmaakt is, moet men zich niet al te zeer verwonderen over de onvolmaaktheden waarmede in de internationale betrekkingen behept is de samenordering der beginselen van nationale soevereiniteit en internationale gemeenschap die tegenover elkaar staan.

Wegens veelvuldige redenen, waarvan enkele op eerste zicht in 't oog vallen, is de vooruitgang langzamer in het leven der volkeren dan in de andere sferen der menschenlijke bedrijvigheid. Nochtans, spijs gedeeltelijke mislukkingen en tijdelijken achteruitgang, is deze vooruitgang zeer merkbaar. In de plaats van vroegere gebruiken, waarvan bepaald wordt afgezien, treden betere gewoonten, bekrachtigd door de toetreding van allen. Bijzondere overeenkomsten, na als regel te hebben gediend voor de verdragsluitende partijen, worden ten slotte doorgaans aangenomen. Er rijzen nieuwe inrichtingen die beantwoorden aan

nieuwe noodwendigheden. Het geweten der volkeren streeft naar loutering en versteviging onder den drang eener soms ontzaglijke ervaring. De internationale geest ontwikkelt zich dank zij den arbeid der rechtskundigen. Hij komt tot uiting in het wijs beleid der regeeringen en der parlementen, die bezorgd zijn over een taak die de nationale grenzen te buiten gaat. Ten slotte wordt hij vastgelegd in algemeene verdragen, die althans gedeeltelijk nieuwe grondregelen bepalen, en meer volmaakte maatregelen in de plaats stellen van bepalingen die gebrekkig of verouderd worden bevonden. Aldus geschiedt de geleidelijke evolutie van het volkenrecht.

Eeuwenlang werden de betrekkingen van Staat tot Staat beschouwd als herleidbaar tot een reeks belangen willekeurig bepaald door de regeeringen en door haar verdedigd met geweld en list. Doch het recht heeft zich langzaam bevrijd van deze noodlottige invloeden. Het werd verstevigd en, zooals Jellinek zegt, is het overgegaan van den staat van idealen eisch tot den staat van werkelijke macht in het internationaal leven (1). De oude spreuk dat het recht heerscht binnen de landen en niet uitstraalt naar buiten, wordt bepaald verworpen door den bond der beschaafde volkeren. Deze Bond brengt tot elkaar Staten die bij het volle bewustzijn hunner nationale persoonlijkheid de erkenning voegen van beginselen en juridische regelen verheven tot een gemeen recht. En niet zelden ziet men de Mogendheden op plechtige vergaderingen de heerschappij van dit algemeen openbaar recht uitdrukkelijk in herinnering brengen en uitbreiden.

Krachtens dit recht behoudt iedere Staat zijn zelfstandigheid overeenkomstig zijn eersten en onwrikbaren wil zijn eigen leven te leven volgens zijn aard, op zijn grondgebied, door de bedrijvigheid van zijn volk, door zijn

(1) JELLINEK. *Die Lehre der Staatenverbindungen*, blz 8.

eigen middelen ten einde zijn zedelijke en stoffelijke welvaart te verhoogen en in alles zijn wettige grootheid te verzekeren. Maar tevens erkent hij dat hij juridisch verbonden is met de overige Staten in de internationale gemeenschap en dat hij uit dien hoofde gehouden is zijn expansiemacht overeen te brengen met het gelijke recht der overige Staten op hun behoud en hunne ontwikkeling. Hij vindt trouwens in de vruchtbare ruiling van diensten, hem verzekerd door de internationale gemeenschap, en in de veelvuldige weldaden die zij hem verschaft, een toenemende welvaart die meer waard is dan het offer geleverd van zijn onbegrensde macht van expansie, alsmede een hulpkracht die onontbeerlijk is voor zijn eigen ontwikkeling : want in deze eeuw is er geen enkel beschaafd volk dat binnen de grenzen van zijn eigen grondgebied al de bestanddeelen van zijn leven en van zijne ontwikkeling kan vinden.

Dusdanig is de juridische gemeenschap der beschaafde volkeren. Het recht is er als een algemeen bijgetreden regeland beginsel, al wordt het dan ook niet steeds in acht genomen, hetgeen eveneens gebeurt in het privaat leven. En de uiteenloopende aard der volkeren schijnt er te bestaan niet om ze onderling ondergeschikt te maken, noch om ze de eenen door de anderen uit te roeien, maar om ze bijeen te brengen in een vruchtbaar verbond, waar de eerbied voor ieder lid van de groote familie der Staten gepaard gaat met het gemeenschappelijk welzijn van allen.

Zoo het recht de regel is tot samschakeling van het aldus opgevatte internationaal leven, dan is de vrede de normale vorm van dit leven. Het is in den vrede dat de Staten nader tot elkaar komen om zich te vereenigen; het is dank zij den vrede dat hun de weldaden van den Volkenbond worden verzekerd, zoodat, zoo niet mag worden gezegd dat de vrede steeds het kostbaarste goed der Staten zij — de landsverdediging kan de eischen van den

vrede verdringen — het althans waar is te bevestigen dat de vrede in het algemeen bij uitstek de weldaad is die de overige weldaden in het leven der volkeren teweegbrengt.

De inrichting der rechtvaardigheid is een der eerste eischen van de internationale maatschappij. Zoo het is een zonderlinge dwaling is vrede te willen zonder rechtvaardigheid, dan is het eene grove onvoorzichtigheid beiden te willen zonder de instellingen die dezelve inrichten.

Wanneer er geschillen rijzen in de internationale gemeenschap gevestigd op de grondslagen die wij komen uiteen te zetten, dan valt het niet te verwonderen dat de arbitrage, als tevens beslissende en vredelievende oplossing, niet schijne het middel te zijn dat best geschikt is om de toestanden te regelen overeenkomstig het recht van eenieder en het welzijn van allen. Hoe meer het recht vooruitgaat en in den Bond der Volkeren doordringt, des te meer schijnt de arbitrage verband te houden met den bouw van dezen bond.

De arbitrage geniet heden eenieders gunst. De even bezwaarlijke als voorloopige aard van den gewapenden vrede waarin wij schijnen te leven, de wreede vooruitzichten van de toekomstige oorlogen, de ernstige weerslag, op onze dagen, van de zelfs gedeeltelijke oorlogen op de betrekkingen van al de Volkeren, en, ten slotte, de overtuiging, bevestigd door de ervaring, dat deze waagspelen en gewelddaden, verre van al de vraagstukken op te lossen, al te vaak nieuwe moeilijkheden doen ontstaan en aanleiding geven tot nieuwe twisten, doen iederen dag meer en meer de oogen keeren naar een wijze van oplossing der internationale geschillen die beter strookt met het verstand, de rechtvaardigheid, de menschlievendheid, de christelijke gevoelens en het welzijn der samenleving.

De Regeeringen, die zich hebben losgemaakt van het vroegere en valsche beginsel der onbepaalde soevereiniteit van de Staten — welk beginsel in zich

sluit de ontkenning van alle internationale vereeniging en van alle recht — begrijpen dat eene wijze beperking harer soevereiniteit de beste waarborg derzelve is. En langzamerhand geraken zij vertrouwd met de gedachte voor zich, in geval van geschillen, de weldoende rechtvaardigheidsbedeeling te aanvaarden die zij aan hare onderhoorigen opleggen.

Zoolang de internationale maatschappij niet werd beschouwd als zijnde gekomen tot een organieken toestand die toelaat aan hare leden een regelmatig vredelievend middel aan de hand te doen om hunne geschillen bij te leggen, kan het oorlogsvoorrecht voor de soevereine Staten een uiterst middel schijnen, dat onder zekere opzichten onontbeerlijk werd geoordeeld, om rechtvaardigheid te bekomen met zichzelf recht te laten wedervaren. *Ubi judicia deficiunt*, schreef reeds Grotius, *incipit bellum*. Maar bijaldien er een algemeen organisme bestaat dat normaal is ingericht voor de rechtsbedeeling onder de volkeren, ontbreekt de grondslag zelf van den zichzelf recht doenden oorlog en kan men bevestigen : *ubi judicia in promptu sunt desinit bellum*.

De annalen van het menschedom toonen ons hoe de oorlogen, als zoogezegde proceduur voor rechtsbedeeling, als werktuigen hebben gediend voor de menschelijke driften, als voorwendsel voor de aanvallen van het zuiver geweld of voor het nastreven van belangen waaraan alle rechtvaardigheid vreemd was. De buitensporigheid van het kwaad is vaak het uitgangspunt der noodige hervormingen.

Het Pact van den Volkenbond heeft in de plaats gesteld van internationale overeenkomsten, gegrondvest op een evenwicht der machten, de bestendige inrichting van een Volkenbond die zijne bevoegde diensten heeft — een Vergadering, een Raad, een Algemeen Secretariaat — en die belast is met eene taak van rechtvaardigheid en vrede. In een aldus ingerichten bond is de oorlog als

een daad met dubbelen weerslag. Onder opzicht van den bond zelf, is deze daad de overweldiging van den bond door een feit dat hem grondig stoort en collectieve behoudsmaatregelen wettigt. Onder opzicht der rechtstreeks betrokken partijen, beteekent die daad de toevlucht, voor de oplossing der geschillen, tot het lot der wapens, tot het geweld met zijn bloedige botsingen, zijn gruwelen, zijn puinen. Zonder volstrekt den oorlog te bannen, heeft het Pact er zich machtig op toegelegd de uitspattingen van den oorlog te voorkomen en te verhelpen onder het dubbel opzicht waarop wij komen te wijzen.

Eensdeels legt het bij artikel 11 deze verklaring van hoofdzakelijk belang af dat « elke oorlog den ganschen bond aanbelangt. » en dat deze de maatregelen moet treffen die geschikt zijn om de collectiviteit doeltreffend te beschermen.

Anderdeels legt het aan partijen de keus op tusschen eene door haar eventueel aangenomen arbitrage of het onderzoek door den Raad. Maar voor den Raad, indien het geschil niet kan worden bijgelegd, mag de bemiddelaar enkel optreden bij wijze van raadgevingen eenparig of bij meerderheid van stemmen aangenomen; in het eerste geval moet het enkel verklaren, buiten alle oorlogsverrichting, welke partij zich moet gedragen naar het verslag van den Raad; in het tweede geval blijft de deur open voor de oorlogsproceduur, spijs het algemeen vredestichtend beleid van den Raad door de middelen die ten eigen en bestendigen titel de zijne zijn, zooals wij hebben aangestipt.

Deze voorwaarden vervult het jongste Pact van Parijs waarbij de oorlog buiten de internationale wet wordt gesteld. « De verzaking van den oorlog, zegt desaangaande een der uitstekende opstellers van het nieuwe Pact, zelfs indien zij enkel dient begrepen als een werktuig van nationale politiek, grondvest het internationaal recht op een nieuwen grondslag. Zij bindt den strijd

aan tegen de anarchie der naties die aan de oude rooverswereld heeft toegelaten onder voorwendsel van nationaal belang vrijen loop te laten aan zijne instincten van geweld en overheersching. Dit tijdstip uit de geschiedenis is thans ten einde, zoo niet reeds afgesloten. De regeeringen verwerpen het omdat de volkeren die zij vertegenwoordigen zijne afkeuring eischen. De werktuigen van internationale gerechtigheid zijn nog niet volmaakt, en het Pact van Parijs laat het vraagstuk nog onopgelost. Maar voortaan, vermits de oorlogsverklaring door de keuze van een enkelen niet meer is toegelaten en vermits al de geschillen tusschen de naties moeten onderzocht worden met het oog op een oplossing « door vreedzame middelen », mag men aannemen dat deze « middelen meer en meer zullen worden uitgebreid dank zij de ervaring opgedaan in den loop der toekomstige jaren..., want het belachelijk sprookje der volstreckte soevereiniteit heeft opgehouden den weg te versperren die leidt naar de eindgerechtigheid (1) »

Niet ten onrechte verklaart schrijver dat het internationaal recht thans grondvest is op een nieuwen grondslag tengevolge van de verklaring, door al de naties, dat de oorlog niet geoorloofd is. Maar terwijl het Pact van den Volkenbond, dat een minder radicaal doel beoogde — « zekere verplichtingen den oorlog te verzaken » zooals in de inleiding wordt gezegd — de maatregelen heeft voorzien die dienen aangewend om dit doel te bereiken, bepaalt de Akte van Parijs zich erbij den hinderpaal uit den weg te ruimen die eene herinrichting van den Volkenbond in den weg stond, zonder de aan den nieuwen toestand aangepaste maatregelen te treffen.

Een woord schijnt bijzonder goed ge-

kozen om deze nieuwe orde te kenschetsen, niet meer negatief — niet-geoorloofd zijn van den oorlog — maar wel positief en in hare objectieve beteekenis. Het is het woord « vredesbeleid » dat misschien in de toekomst zal geboden zijn voor de rechtskundigen en de staatsmannen, en wij wenschen het, indien de klaarheid der gedachten en het uitzicht der dingen daarbij kunnen winnen.

Het vredesbeleid is geen zins het begrip van een idyllischen bestendigen vrede die de Staten er van ontslaat zelf te zorgen voor hunne veiligheid tegen steeds mogelijke aanvallen. Onder opzicht zijner essentiele beteekenis, bestaat het vredesbeleid in de positieve erkenning van het vaste en bestendige bestaan, als universeel recht, van den Volkenbond en van zijn leden als bond die onwrikbaar — wij zeggen niet onverstoortbaar — vredelievend is, en die geroepen is zijn bestemming na te streven overeenkomstig zijne oprichting en die als dusdanig in zijn schoot kan voorzien in de oplossing zonder geweld van al de internationale geschillen. Onder practisch opzicht, beteekent het vredesbeleid het waarnemen der rechten en belangen van den vrede, *pacem gerere*, dank zij de regeling zijner inrichting.

Het vredesbeleid, zooals deze akte tracht in zijn geheel te verwezenlijken, is algemeen onder dubbel opzicht : algemeen in zijn objectieve beteekenis met dien verstande dat het slaat niet alleen op die of die categorie geschillen, maar op alle mogelijke betwistingen; algemeen door zijne uitstraling in den schoot der Staten, in dien zin dat het er toe strekt al de landen te vereenigen onder een gemeenschappelijk stelsel. Wat de overeenkomsten van Locarno gewestelijk hebben verwezenlijkt voor een groep Staten, tracht het vredesbeleid te verwezenlijken, op meer volmaakte wijze onder sommige opzichten, in de gansche wereld.

In dit opzicht mag men bevestigen dat het vredesbeleid thans het juridisch regiem uitmaakt der ontvoogde volke-

(1) SHOTWELL. *War as instrument of national Policy and its renunciation in the Pact of Paris*. New-York, 1928. Zie in *L'Esprit national*, April 1929, de artikelen van de heeren James Brown Scott en Lechartier.

ren die leven in een toestand, die de juiste uitdrukking is van het stadium ten slotte bereikt door de beschaafde Staten; dit stadium is trouwens alleen bij machte aan de wereld een voorspoed te verzekeren die strookt met de betrachtingen van het mensdom en met den bewusten wil der hedendaagsche naties.

Alles klaart grondig op in het licht van het aldus beschouwde vredesbeleid. En vraagstukken die worden beschouwd als raadsels — zooals het vraagstuk der agressie — kunnen eenvoudig en helder worden opgelost.

De schender van het vredesbeleid is essentieel de Staat die inbreuk maakt op de vreedzame inrichting van den Volkenbond of van zijn leden, hetzij met het initiatief te nemen van een oorlogsverklaring, hetzij met de vreedzame proceduur te verwerpen voor de regeling zijner geschillen, ofwel de uitslagen waartoe zij aanleiding geeft. Beide inbreuken stemmen respectievelijk overeen met een uitgesproken aanval en een duidelijke storing van de erkende vreedzame inrichting, en zij moeten duidelijk worden onderscheiden omdat zij niet objectief dezelfde zijn en niet op dezelfde wijze moeten worden behandeld.

De aanval bij wijze van ontketening van om het even welken oorlog, geeft onmiddellijk aanleiding tot wettige zelfverdediging zonder wachtproceduur en zonder tusschenkomst van derden.

De ruststoring is eene overtreding die eene minder bondige proceduur vergt en die na pogingen tot verzoening ten slotte afhangt van de tusschenkomst van beslissingen en van sancties hetzij van een door partijen aangenomen scheidsgerecht, hetzij van het Bestendig Hof van Internationale Justitie, dat naar luid van artikel 41 bevoegd is niet alleen in zake interpretatie maar ook in zake toepassing van de Algemeene Akte.

Het wordt trouwens onmogelijk *bona fide* met den aldus bepaalden aanval of ruststoring de wettige zelfverdediging

te verwarren, niet alleen omdat zij enkel is en mag zijn een duidelijk omschreven weerstand ten gevolge van een niet minder uitdrukkelijken aanval, maar ook omdat zij, door geweld met geweld af te weren, *vim vi repellere*, handelt voor de onmiddellijke onontbeerlijke handhaving van een onwettige gestoorde vreedzamen toestand. Want terwijl een land aldus gedwongen wordt zijn toevlucht te nemen tot gewapenden weerstand, voert het veeleer een vormelijken dan een uitdrukkelijken oorlog, en het vecht enkel om den vrede te handhaven. Want in zijn optreden is er steeds een eisch te vinden van zijn vreedzaam eigen status, en deze eisch zal normaal dienen vermeld in het verdrag, dat een einde stelt aan den strijd, door de *restitutio in integrum* met al de verplichtingen van herstel voor het verleden en veiligheidswaarborgen voor de toekomst.

* * *

De Algemeene Akte — dit punt dient eveneens onderstreept wegens betreurenswaardige vrees, maakt geenerlei inbreuk op de bevoegdheid van den Raad van den Volkenbond en op de uitoefening dezer bevoegdheid. Het stelsel der Algemeene Akte en het stelsel van het aan den Raad toevertrouwde ambt kunnen heel goed samengaan. Men miskent niet het hooge gezag van den Raad en de ontzaglijke diensten die hij reeds heeft bewezen en meer en meer zal bewijzen aan de zaak van den vrede, met de toevallige machteloosheid vast te stellen van het te zijner beschikking gestelde werktuig. En men mag terecht een vergelijk trekken tusschen artikel 15 van het Pact, waarbij de Raad wordt verplicht te werk te gaan bij wijze van aanbevelingen en sancties, die van hun kracht hebben verloren of zelfs werden ingetrokken na het jongste Pact van Parijs, en tusschen het artikel van de Algemeene Akte tot oprichting van een scheidsgerecht,

dat in de eerste plaats wordt aangesteld door partijen en dat in hoogsten aanleg moet uitspraak doen over de bij dit gerecht aanhangig gemaakte geschillen. De algemeene verzoeningsopdracht van den Raad, zooals wij dezelve hebben uiteengezet, blijft trouwens ongeschonden. Wanneer men er aan de Algemeene Akte een verwijt van maakt dat zij niet uitdrukkelijk gewag maakt van de bevoegdheid van den Raad, verliest men misschien uit het oog dat de opstellers van deze Akte de wettige bezorgdheid kunnen gehad hebben zonder noodzakelijkheid een werktuig van algemeene beteekenis naar den vorm niet onaanneembaar te maken voor de Staten die geen leden zijn van den Volkenbond.

* * *

Evenmin als zij inbreuk maakt op het Pact van 1919, sluit de Algemeene Akte de tusschen naties gesloten of te sluiten bijzondere overeenkomsten van verzoening en arbitrage. Zij streeft naar de verwezenlijking van een gemeen recht in een vrije decentralisatie, waar de Staten bijzondere betrekkingen van belang of vriendschap kunnen aanknoopen. Het ware alleen betreurenswaardig dat bijzondere verbintenissen van Staat tot Staat er aanleiding zouden toe geven afbreuk te doen aan de ruime en vruchtbare doeleinden van het groote eenmakend werktuig.

Benevens de uitwendige decentralisatie, waarop wij komen te wijzen, bestaat er in de Algemeene Akte zelf eene decentralisatie die men inwendig kan noemen, namelijk de zoo ruime toegelaten beperkingen en voorbehoudingen. Wij hebben den aard beoordeeld van deze transactie- en « overgangs » bepalingen, volgens de uitdrukking van de Memorie van Toelichting der Fransche Regeering.

Met ons te doen kennen welk gebruik zal kunnen worden gemaakt van de aldus toegelaten vergunningen, zal de toekomst ons inlichten over den toe-

stand der openbare meening en der Regeeringsinzichten, nopens den vooruitgang die wordt beschouwd als zijnde onmiddellijk verwezenlijkbaar in de groote zaak der algeheele regeling der internationale geschillen. Iedere Staat zal hier zijne verantwoordelijkheid moeten op zich nemen tegenover zijn deelgenooten van het maatschappelijk leven, tegenover de hedendaagsche wereld, tegenover de Geschiedenis.

Wij kunnen de Belgische Regeering enkel gelukwenschen omdat zij zich beslist aan het hoofd heeft gesteld van een beweging van toetreding zonder beperkingen noch voorbehoudingen, die al de genegenheid van het heden en al de beloften der toekomst geniet.

Wij twijfelen er niet aan dat het Belgische Parlement, dat zoo sterk en zoo lang reeds de zaak der internationale arbitrage is toegedaan, zich bijzonder gelukkig zal achten met de Regeering hand in hand te gaan.

Toen er voor de eerste maal spraak van was in de verdragen van België de scheidsrechterlijke bepalingen te lasseschen, betuigde de stichter van ons vorstenhuis, die daarover werd gepleet, zijne instemming met de voorgestelde nieuwigheid met deze eenvoudige en beteekenisvolle woorden: « Het is een vraagstuk van gerechtigheid en mensche-lievendheid ». Uit naam van de gerechtigheid en de mensche-lievendheid en tevens uit naam van den vrede en den internationalen vooruitgang, heeft de Commissie van Buitenlandsche Zaken van den Senaat eenparig de eer aan de Hooge Vergadering voor te stellen toe te treden tot de Algemeene Akte voor vreedzame regeling der internationale geschillen.

De Verslaggever, *De Voorzitter,*
Bon DESCAMPS. LAFONTAINE.