

# DE LA CLAUSE ARBITRALE

CONSIDÉRÉE COMME

## FONDEMENT DES TRAITÉS D'ALLIANCE DÉFENSIVE

(Question portée à l'ordre du jour du VIII<sup>e</sup> Congrès universel de la Paix.)

### I.

1. — On a pu soutenir, non sans apparence de raison, que le Parti pacifique n'a pas à s'occuper des traités d'alliance, quels qu'ils soient.

Cette abstention est motivée, dans l'esprit de ses partisans, sur ce que les traités d'alliance se concluent en prévision d'une guerre, dont ils seront un des facteurs essentiels, et qui est ainsi leur véritable raison d'être. Or, observe-t-on justement, notre rôle n'est pas d'étudier et de régler la guerre et les conditions dans lesquelles elle se fait, mais de chercher à la rendre de plus en plus rare, en attendant sa disparition définitive.

Mais ce raisonnement n'est que spécieux. Il s'appliquerait bien à une convention militaire conclue au moment même de l'entrée en campagne et pour la durée des hostilités seulement ; il est insuffisant quand il s'agit des traités d'alliance. Ces derniers sont bien conclus, il est vrai, en prévision d'une crise ; mais leur intention, réelle ou prétendue, leur résultat, atteint ou non, est de conjurer cette crise ; et, en dehors de la catastrophe, qui ne se produira peut-être même pas pendant qu'ils seront en

vigueur, ils régissent durant de longues années la vie de tous les peuples, et non pas seulement de ceux qui y sont directement intéressés.

Ils sont donc un élément important de cet état qui n'est pas la guerre proprement dite, mais qui n'est pas davantage la paix, et qu'on nomme la paix armée. Et de là résulte que leur étude, loin de nous être interdite, s'impose à notre attention.

Nous ne devons pas en effet considérer comme suffisant qu'ils contribuent à écarter momentanément une guerre déterminée — d'autant plus que c'est souvent une hypothèse toute gratuite que d'affirmer que telle guerre, non survenue, a été réellement empêchée par l'existence d'un tel traité. Il faut en outre, pour qu'un semblable traité soit bon, qu'il contribue à diminuer la légitime inquiétude qu'engendre la paix armée; qu'il tende à rapprocher l'humanité de son idéal de justice universelle; en un mot, qu'il soit d'accord avec les principes du droit des peuples sur lesquels s'édifie en ce moment le Code international.

Ainsi la conception morale qui est à la base du mouvement pacifique peut influencer de la manière la plus utile sur la rédaction des traités d'alliance. Inspirés d'elle, ils deviendront des agents efficaces de l'évolution qui doit abolir l'actuelle anarchie internationale.

2. — On distingue les traités d'alliance offensive et défensive, ayant pour objet de conquérir et de conserver, des traités d'alliance défensive, ayant simplement pour objet de conserver.

Nous n'avons pas à considérer les premiers. Nous serions déjà en droit de les négliger par principe; car ils sont évidemment en dehors de toute morale politique, et l'on ne saurait perfectionner ce qui est immoral en soi.

Mais, en outre, tel est le progrès déjà réalisé par la conscience publique, qu'ils semblent, dès maintenant, être une chose du passé. Deux puissances qui inscriraient aujourd'hui dans un traité les mots d'« alliance offensive » seraient l'objet de la réprobation générale. En fait, les principaux traités actuellement en vigueur sont maintenus secrets; et le seul détail qu'on en connaisse, d'après les assurances formelles que les puissances inté-

ressées ne cessent d'en donner, est précisément leur caractère strictement défensif.

Ces affirmations répétées sont caractéristiques du progrès moral mentionné plus haut. Mais elles ne suffisent à rassurer que les esprits relativement confiants ou superficiels. Si l'on ne s'en tient pas à la lettre des expressions employées, et qu'on cherche à pénétrer l'esprit des traités actuels pour en discerner les conséquences possibles, on reconnaîtra que, tout en ayant pour objet de préserver l'ordre de choses existant contre toute attaque violente — et peut-être parce qu'ils ont ce seul objet — ils ne présentent aucunement les garanties qu'impliquent les mots de défensive et de paix.

L'objet de la présente étude est de rechercher comment ces garanties peuvent y être introduites.

## II.

3. — Deux puissances conviennent que, si l'une d'elles est attaquée, l'autre devra lui prêter main-forte. A première vue, cette stipulation peut sembler précise, et facile à mettre en pratique.

Mais que de difficultés, dès qu'on cherche à définir ces mots « être attaqué » !

On sait à quelles discussions donne parfois lieu l'attribution de la qualité d'offensé dans un duel, au lendemain même d'une querelle survenue entre deux individus isolés. Or, les préliminaires d'une guerre sont infiniment plus longs et plus complexes que ceux d'un duel ; les négociations sont conduites, non par des témoins étrangers aux causes du débat, mais par les intéressés eux-mêmes ; et la bonne foi, qui est de rigueur entre galants hommes, est au contraire absolument exclue entre Etats : jamais il n'arrive qu'une nation reconnaisse à sa rivale l'équivalent de cette qualité d'offensé.

Aussi ne saurait-on soutenir qu'en toute circonstance le véritable agresseur, au sens moral du mot, soit l'Etat qui a commis le premier acte matériellement hostile, c'est-à-dire celui qui a déclaré la guerre, ou franchi le premier la frontière. En

règle générale, celui-là se déclare toujours contraint à l'action par les agissements de l'adversaire; et bien souvent, en effet, la responsabilité du sang versé incombe à ce dernier, dont la politique a su provoquer chez l'adversaire une effervescence capable de l'entraîner à cette démarche décisive: se faire déclarer la guerre est l'A B C de la diplomatie. Aussi l'histoire abonde-t-elle en exemples de guerres sur les origines desquelles on est encore à disputer.

Or, s'il est parfois si difficile de faire la lumière sur ces points, après de longues années, quand le calme s'est rétabli dans les esprits, et que l'on dispose de documents de toute provenance, comment songer à départir équitablement les responsabilités au milieu de la surexcitation générale, et au vu de documents unilatéraux, plus ou moins triés et frelatés pour les besoins d'une cause? Et quelle base solide un traité d'alliance peut-il trouver dans un élément aussi fuyant que cette responsabilité de la provocation?

4. — Pour ces raisons, on a imaginé de lier le *casus fœderis* au fait de l'envahissement du territoire de l'une des puissances contractantes.

Il est impossible de considérer cette stipulation comme un progrès sensible, car elle permet à des alliés peu scrupuleux d'engager le plus aisément du monde une véritable guerre offensive, sous couleur de légitime défense. On se convaincra facilement de ce fait au moyen de l'exemple suivant, pris arbitrairement hors d'Europe, pour écarter tout soupçon d'allusion malveillante. Supposons qu'une grande puissance, telle que la Chine, veuille faire la guerre à une autre, par exemple à l'Angleterre ou à la Russie, en conservant l'apparence de bon droit résultant d'un semblable traité. Elle s'alliera « défensivement » à l'émir d'Afghanistan, en le garantissant contre l'invasion. Puis, elle conviendra secrètement avec lui qu'il suivra une politique provoquante, aboutissant à la guerre avec le pays visé. Comme on ne connaît pas d'autre moyen d'amener à composition une puissance continentale que d'envahir son territoire, il est clair que les armées anglaises ou russes pénétreront en Afghanistan. Alors le *casus fœderis* existera, et la Chine se portera au secours

de son allié, en arguant de sa situation de défenseur d'un Etat envahi.

On voit donc que dans les traités d'alliance tels qu'on les conclut aujourd'hui, la qualification de « défensive » ne répond à aucune garantie précise ; il dépend toujours d'une politique astucieuse de les transformer en instruments d'agression.

5. — Mais il y a plus. Un semblable traité est une cause permanente de danger, car les tiers peuvent le considérer comme une offense gratuite, aussi bien que comme un déni brutal opposé à toute revendication légitime et de bonne foi. Il est impossible en effet de contester le caractère blessant d'une précaution militaire prise contre des intentions malveillantes que l'on prête aux autres nations en général, ou à telle nation spécialement désignée. Si deux hommes se promettent publiquement une aide mutuelle pour le cas où l'un d'eux serait attaqué par un troisième, celui-ci est certes en droit de se sentir blessé de la supposition. Pareillement, l'état de suspicion réciproque où se tiennent actuellement les grandes puissances européennes ne saurait être considéré comme un élément de pacification.

A un autre point de vue, d'ailleurs, on peut remarquer qu'un grand nombre de guerres ont été provoquées par les « précautions » que des puissances voisines prenaient simultanément, sous forme de concentrations de troupes à la frontière, qu'elles se sommaient ensuite mutuellement de disperser. Or, qu'est-ce qu'une alliance, sinon une promesse de renforcer l'armée amie dans telles circonstances éventuelles, sinon une concentration « en puissance » ?

6. — Le caractère blessant des traités d'alliance actuels est grandement accru par le secret que l'on garde au sujet de leur teneur. Les gouvernements ont beau déclarer n'avoir signé que des conventions éminemment pacifiques, tant de mystère ne dit rien qui vaille. Les puissances auxquelles on cache ainsi l'objet et les conditions d'une alliance sont en droit de se livrer à toutes les suppositions et d'estimer qu'on a signé un acte attentatoire à leurs droits et à leur sûreté. Il est fort naturel qu'elles en conçoivent un violent ressentiment.

7. — D'autre part, une alliance défensive est définie, on l'a vu plus haut, celle qui a pour objet de conserver. Mais de conserver quoi ? Evidemment, une situation acquise, considérée comme avantageuse par la puissance qui en veut le maintien. Or, on sait quelle est la seule situation que, suivant les errements de la politique actuelle, une grande puissance considère comme avantageuse, et même comme lui étant légitimement due : c'est la prépondérance politique, l'hégémonie. Au fond, toutes les alliances dites défensives relèvent donc de ce mobile : maintenir une certaine hégémonie, ou détruire celle du voisin.

Ainsi, une alliance se formera en vue de préserver un état de choses déterminé, lequel, bien entendu, a été créé par la force. Il est évident que les Etats restés en dehors d'elle la considèreront comme un instrument d'oppression, puisqu'elle aura pour objet de perpétuer, *per fas et nefas*, un ordre qu'ils ont été contraints de subir. Ils formeront donc une contre-alliance (également « défensive », cela va de soi) ; ils voudront, en effet, appuyer leur diplomatie sur une force matérielle qui lui permette de substituer leur suprématie, ou tout au moins l'« équilibre », à l'hégémonie des premiers. Mais pour ceux-ci, perdre la prépondérance, fût-ce pour arriver à un simple équilibre, est une diminution qui leur semble intolérable : ne plus être les premiers équivaut, à leurs yeux, à l'établissement de la prépondérance adverse.

8. — En résumé, les traités d'alliance défensive, tels qu'on les conclut de nos jours, se prêtent également à une politique agressive, que le *casus foederis* consiste dans la déclaration de guerre faite par des tiers, ou dans l'invasion du territoire d'un des alliés. Le fait même de leur conclusion a quelque chose de blessant pour les tiers, et cette impression est particulièrement légitime quand ils sont maintenus secrets. Enfin, en dernière analyse, ils ont pour objet, plus ou moins dissimulé, l'établissement ou le maintien d'une certaine suprématie, c'est-à-dire de quelque chose d'absolument illégitime ; et, en ce sens, ils portent atteinte aux droits primordiaux et aux susceptibilités des tiers.

On ne saurait donc en aucune façon, malgré les protestations dont leurs auteurs sont si prodigues, les considérer comme des

garanties de paix. Ils doivent être comptés, au contraire, parmi les causes les plus importantes du malaise dont souffre l'Europe.

### III.

9. — L'adoption de deux clauses arbitrales particulières, qui vont être développées maintenant, suffirait à retourner cette situation fâcheuse.

En premier lieu, tout traité d'alliance devrait instituer l'arbitrage permanent entre les puissances contractantes. Il devrait être à peine besoin d'insister sur ce point.

Le premier Congrès universel de la Paix (Paris, 1889) a émis le vœu que, d'une manière tout à fait générale, « une clause d'arbitrage soit insérée dans tout traité et que, cette clause ayant été admise, l'acceptation de l'arbitrage soit obligatoire et non pas facultative ». Il était expressément entendu d'ailleurs que ce ne devait être là qu'un premier pas vers l'introduction du principe de l'arbitrage dans la Constitution de chaque Etat, et vers l'institution d'une juridiction internationale permanente. Et depuis, on a pu remarquer fort justement que, de nos jours, un traité qui ne comporte pas la clause compromissoire, c'est-à-dire un traité dont les signataires reconnaissent implicitement la force pour seul juge de leurs différends éventuels, n'est pas un traité de bonne foi.

Or, s'il existe des Etats entre lesquels la clause arbitrale soit facile à établir, et s'impose même, ce sont assurément ceux qui ont conclu alliance entre eux.

Sur le premier point — la facilité de convenir de la clause arbitrale —, aucun doute n'est possible. Il est clair en effet qu'une alliance engage les Etats contractants bien plus que ne peut le faire un traité d'arbitrage permanent, puisqu'elle les oblige à prendre les armes éventuellement pour une querelle qui n'est pas la leur. Et qui peut le plus, peut le moins.

Quant à l'utilité, à la convenance même de cette disposition, elle est moins évidente. On peut se demander si les puissances contractantes ne verront pas dans la clause arbitrale l'expression d'un doute de mauvais augure sur la solidité de leur amitié,

et si elles ne préféreront pas observer un silence prudent. A cela, il est aisé de répondre que, si intimement que deux nations soient unies par leurs intérêts et leur sympathie réciproque, et même par un traité d'alliance, des difficultés ou des contestations peuvent à chaque instant s'élever entre elles: on peut même dire que ces contestations seront d'autant plus fréquentes qu'il y aura plus d'intérêts communs. Et il y a vraiment quelque puérité à vouloir se dissimuler à soi-même la possibilité de ces inévitables incidents: c'est pratiquer la politique de l'autruche.

Or, il est évident que deux États qui ont confondu leurs destinées au point de contracter une alliance, ne sauraient admettre la possibilité qu'une guerre éclate entre eux. Leur amitié même leur fait un devoir de convenir d'un mode permanent de règlement amiable pour tout différend pouvant survenir entre eux.

Il faut remarquer enfin qu'un traité d'alliance est essentiellement temporaire. A son expiration, les nations qu'il liait redeviennent étrangères l'une à l'autre, sans qu'il subsiste rien de leurs obligations antérieures, alors qu'il devrait en rester pour le moins une garantie de relations pacifiques dans l'avenir.

D'où cette conclusion, que tout traité d'alliance devrait être en même temps un traité d'arbitrage permanent: et sa clause compromissoire devrait être stipulée pour une durée supérieure à celle de l'alliance, et serait aussi renouvelable pour des périodes plus longues.

10. — Cela posé, si nous revenons à l'essence même d'un traité d'alliance réellement pacifique, nous trouvons qu'elle peut être précisée comme il suit:

Une alliance strictement défensive est celle qui assure à chacun des contractants le secours de l'autre, ou des autres, en cas de légitime défense, et dans ce cas seulement;

qui facilite la prise en considération et la discussion devant arbitres impartiaux de toute réclamation de bonne foi, soulevée par ou contre une des puissances contractantes;

qui ne se prête à l'adoption, par aucun des contractants, d'une politique d'agression à l'égard des tiers;

qui ne manifeste ou n'implique de suspicion à l'égard d'aucun tiers déterminé.



Tous ces termes sont évidemment contenus dans le premier, à la condition de définir sainement en quoi consiste la légitime défense.

11. — Or, en dehors du cas évident d'une agression inopinée, le droit de légitime défense peut être invoqué contre un Etat dont la conduite prouve clairement, en cas de différend, qu'il ne reconnaît que l'empire de la force.

Nous dirons donc en principe: *Il y a légitime défense contre un Etat auquel est loyalement offert le moyen de résoudre juridiquement un différend donné, et qui décline cette offre, ou en annule pratiquement les effets.\*)*

Donc, finalement, il y a légitime défense :

- 1° Contre un Etat qui, ayant été convié à soumettre un différend à l'arbitrage, repousse cette proposition en principe, ou en rend l'application impossible;
- 2° A plus forte raison, contre un Etat qui, une sentence arbitrale ayant été rendue, refuse de s'y soumettre;
- 3° A plus forte raison encore, contre un Etat qui en attaque un autre inopinément, c'est-à-dire sans pourparlers préliminaires tendant à la conciliation ou sans déclaration de guerre.

12. — En résumé, pour que des puissances concluent une alliance qui leur assure un secours réciproque en cas de légitime défense, et qui exclue toute possibilité de concert en vue d'une action offensive, il faut qu'elles offrent loyalement aux tiers le moyen de résoudre juridiquement tout différend éventuel, et que le *casus foederis* soit lié à l'impossibilité d'une semblable solution, résultant du fait de ce tiers. Et il faut en outre que ce traité, conclu au grand jour, soit publié dans tous ses détails.

---

\*) On remarquera que je ne m'occupe pas ici de la cause du différend donné. Ce qui nous intéresse, c'est uniquement la modalité suivant laquelle le différend existant sera tranché. Celle des parties litigantes qui accepte la solution juridique est évidemment pacifique et de bonne foi. Sa situation est bien celle de la défensive, dans l'acception militaire du mot.

C'est d'après ces considérations que je propose au VIII<sup>e</sup> Congrès universel de la Paix l'adoption de la résolution suivante :

« Le Congrès, considérant le vœu précédemment émis en faveur de l'introduction de la clause arbitrale dans tous les traités, recommande notamment, à titre de première mesure facile à réaliser dès maintenant, l'introduction de cette clause dans les traités d'alliance.

« D'autre part, le Congrès émet l'opinion que, pour qu'un traité d'alliance puisse être considéré comme réellement défensif et pacifique, il doit reposer sur les bases suivantes :

- I. Les puissances contractantes s'engageront à prêter main-forte à celle d'entre elles qui subirait une agression inopinée de la part d'une tierce puissance quelconque.
- II. En outre, chacune d'elles s'engagera vis-à-vis de l'autre (ou des autres) à proposer l'arbitrage au sujet de tout litige pouvant s'élever entre elle et une tierce puissance, au cas où elle ne serait pas déjà liée à cette dernière par la clause arbitrale. Et toutes les puissances contractantes seront solidaires de leur alliée litigante et lui devront main-forte :
  - 1° Si la tierce puissance refuse de soumettre la question à l'arbitrage ;
  - 2° Si la tierce puissance ne se soumet pas à la sentence rendue.
- III. Le *casus foederis* est strictement limité aux trois cas ci-dessus indiqués aux articles I et II.
- IV. Toutes les clauses du traité seront portées à la connaissance de toutes les puissances, intégralement et sans restriction aucune.»

PARIS, avril 1897.

**Gaston Moch.**