Analyse du problème de la neutralité au cours de l'évolution du droit des gens

ANALYSE DU PROBLÈME DE LA NEUTRALITÉ AU COURS DE L'ÉVOLUTION DU DROIT DES GENS

DOOR

W. P. J. A. VAN ROYEN

'S-GRAVENHAGE
MARTINUS NIJHOFF
1938

ANALYSE DU PROBLÈME DE LA NEUTRALITÉ AU COURS DE LÉVOLUTION DU DROIT DES GENS

ANALYSE DU PROBLÈME DE LA NEUTRALITÉ AU COURS DE L'ÉVOLUTION DU DROIT DES GENS

PROEFSCHRIFT TER VERKRIJGING VAN DEN GRAAD VAN DOCTOR IN DE RECHTSGELEERDHEID AAN DE RIJKSUNIVERSITEIT TE UTRECHT, OP GEZAG VAN DEN RECTOR MAGNIFICUS DR. TH. M. VAN LEEUWEN, HOOGLEERAAR IN DE FACULTEIT DER GENEESKUNDE, VOLGENS BESLUIT VAN DEN SENAAT DER UNIVERSITEIT TEGEN DE BEDENKINGEN VAN DE FACULTEIT DER RECHTSGELEERDHEID TE VERDEDIGEN OP WOENSDAG 12 OCTOBER 1938 DES NAMIDDAGS TE 4 UUR

DOOR

WILLEM PAUL JOHANNES ADRIAEN VAN ROYEN
GEBOREN TE RIJSWIJK (Z.H.)

'S-GRAVENHAGE
MARTINUS NIJHOFF
1938

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION

Le droit se compose d'un ensemble de normes, reconnues et observées par une société déterminée, qui les maintient d'une façon plus ou moins effective et efficace, selon le degré d'organisation qu'elle a atteint.

Cette reconnaissance et cette observation d'un ensemble de normes se basent en dernier ressort sur la conviction que sa réalisation sert ou servira le bienêtre de la communauté.

La norme couvre un intérêt quelconque, soit matériel, soit spirituel, que cet intérêt regarde la communauté comme telle, ou individuellement, les membres qui la composent.

À l'égard de l'intérêt, la norme possède un caractère dérivé; il existe, entre ces deux, un lien intime. La valeur intrinsèque d'une norme dépendra donc de la valeur attribuée à l'intérêt qu'elle tend à défendre.

Pour fixer la valeur d'une norme il y a lieu de se poser deux questions:

1. Quelle est la signification de l'intérêt concret pour la communauté?

2. Quelle est l'aptitude de la norme concrète à réaliser le but visé, c.-à-d., servira-t-elle réellement l'intérêt qu'elle se propose de servir?

Par la première question on se voit transporté au centre même de la vie sociale, vie dominée par d'innombrables influences présentant des caractères fort divergents.

Quelques-unes de ces influences sont soumises au pouvoir de l'homme, d'autres ne peuvent être dirigées par lui que dans une certaine mesure, d'autres encore, bien qu'elles lui soient connues, échappent à son pouvoir; enfin il en restera toujours dont il ignore l'existence.

En outre, les aspirations humaines varient. La religion, la morale, le sentiment de la justice, la tendance à la prospérité

matérielle agissent et suscitent dans le cadre de la communauté des mouvements où, soit des groupes, soit des individus, peuvent occuper des positions diamétralement opposées. Enfin l'élément dynamique, qui caractérise chaque manifestation de la vie, comporte, introduit dans l'ensemble, un processus de continuels changements et de modifications successives.

Il est clair que les intérêts qui en dérivent varient eux-aussi, selon le temps et selon le lieu de leur formation originaire, — qu'ils représentent des valeurs différentes et que souvent ils sont peu conciliables les uns avec les autres.

Déterminer parmi ces intérêts ceux qui par leur importance méritent d'être cristallisés en normes obligatoires pour la communauté entière, voilà une question d'appréciation objective.

Plus cette appréciation, c.-à-d. la compréhension de la valeur, afférente à l'intérêt concret, dans la totalité des relations et des possibilités de réalisation, est exacte, plus le prestige de la norme qui en résulte est fort.

En général, une bonne organisation de la communauté peut élucider cette compréhension, parce qu'elle est capable de mettre en valeur des données détaillées sur les intérêts différenciés et parce que, en délimitant l'action des pouvoirs qui jouent derrière les intérêts, elle peut éviter que ces pouvoirs en reproduisent un tableau mal proportionné.

La seconde question posée ci-dessus ressortit au domaine de la législation. Elle concerne la forme, la tendance, la sphère d'action et, le cas échéant, la protection de la norme concrète qui représente l'intérêt correspondant. La création défectueuse d'une norme peut bien lui faire manquer, aussi bien que dépasser son but. Plus complètement ces conditions sont remplies, plus le prestige de la norme est grand, car seule l'adaptation adéquate de la norme aux intérêts, lui garantit un fonctionnement facile en diminuant l'application des sanctions, nécessaires à son maintien.

Par contre, la norme défectueuse, ou liée à un intérêt fictif ou insuffisamment justifié, ouvre la voie à la violence et à la fraude, menant, soit à l'application excessive de la contrainte, soit à la situation fâcheuse d'une norme devenue lettre morte. L'interprétation des règles de droit et partant la modification de la jurisprudence des tribunaux ne sont au fond que des efforts d'adaptation, dans certaines limites, de la norme vicieuse ou vieillie

aux besoins de la réalité. Il faut que le juge observe attentivement la vie quotidienne et se garde d'une application machinale de la loi. Néanmoins le domaine de la législation est interdit au juge et c'est au législateur de veiller à ce que le développement du droit marche de pair avec celui de la société, afin que le droit soit un droit vivant.

Dans la société nationale ces conditions se réalisent au moyen d'une organisation plus ou moins perfectionnée permettant aux groupes et aux individus de manifester leurs intérêts suivant des lignes préfixées, — par un pouvoir législatif souple et propre à créer et à modifier, le cas échéant, les normes nécessaires, — par une organisation judiciaire qui en assure l'application régulière et, enfin, — par un pouvoir central qui en assure l'exécution. Les États modernes ont généralement adhéré à ces principes, ce qui n'empêche pas que leur élaboration varie et produise des résultats plus ou moins efficaces selon le cas. Lorsque ces principes sont négligés, soit à défaut de compréhension, soit en raison de l'égoisme politique, les germes de l'auto-destruction qui se trouvent dans chaque organisme, trouvent un terrain fertile à se développer et mettent en danger l'existence de la communauté entière.

Comment donc la situation se présente-t-elle dans la société internationale, composée d'États souverains?

Sous l'influence de facteurs géographiques, ethniques, historiques, économiques etc., les États forment des unités plus ou moins homogènes qui se séparent et se distinguent les unes des autres. Or, l'État comme tel n'est pas un cadre rigide dans lequel se passe une vie sociale satisfaite d'elle-même; l'État, lui aussi, est une manifestation de cette vie sociale qui, par son activité continuelle, s'efforce de réaliser les dispositions innées dans la société. Cette auto-réalisation constituant un processus perpétuel, ne connaît point de limites en elle-même; autrement il pourrait arriver qu'à un moment donné ces limites fussent atteintes et que, en conséquence, l'État eût achevé sa réalisation. Toutefois, pareille situation ne saurait exister que dans l'imagination irréfléchie, puisque la fin de l'auto-réalisation de l'État coinciderait avec la fin de sa vie, ce qui reviendrait à dire que l'État ne serait parfait qu'en ayant cessé de vivre.

Bien qu' illimitée d'après sa nature propre, l'activité de l'État

— c.-à-d. de la société étatique entière — subit l'influence de facteurs qui tendent à la restreindre. *In concreto* l'État est toujours une entité définie dans l'espace et dans le temps, définition naturelle qui impose une limite absolue à son activité. En outre, ces facteurs, ainsi que l'influence qu'ils exercent, étant variables, il s'en suit que l'activité de l'État est variable elle aussi et que, même abstraction faite du degré relatif de cette activité, les résultats en peuvent différer. Par exemple: une discorde temporaire affaiblit la force d'un État (facteur intérieur); la concurrence aggravée de l'étranger atteint l'industrie nationale (facteur extérieur); la quantité des blés importés dépend de la récolte nationale (influence variable); les dépenses militaires qui auparavant garantissaient la securité nationale, deviennent insuffisantes à cause de l'armement renforcé de l'étranger (même activité, résultat différent).

Ainsi on peut dire que l'auto-réalisation de la société étatique est un principe qui, dans les limites de circonstances données, tend à un maximum d'activité. En tant que l'activité de l'État se dirige au delà des frontières, la possibilité d'un contact avec d'autres États est née. Chaque État poursuit son propre but et ne reconnaît primitivement que les intérêts découlant de son propre développement. Il s'efforce donc d'atteindre son but d'une manière purement égoiste en écartant les obstacles qui lui barrent le chemin et cela par tous les moyens dont il dispose. Aussitôt que l'obstacle se présente sous forme d'un autre État qui s'oppose à l'action, parce qu'il y voit une atteinte à sa propre liberté d'agir, il surgit un conflit. En dernier ressort la solution du conflit se base sur la force, car la force c'est le moyen extrême en cas de conflit international. Si la valeur de l'intérêt en jeu lui semble surpasser celle des sacrifices à exposer, l'État a recours à la force. Voilà l'aspect primitif de la situation. Cependant, il n'est pas nécessaire que le contact découlant de l'activité réciproque produise toujours un conflit entre les États en question. Au contraire, toutes les fois que ces activités semblent poursuivre un intérêt commun, il y a la possibilité de coöpération. Surtout quand le parallélisme des intérêts démontre un caractère plus ou moins stable, ou bien une certaine fréquence, le besoin d'avoir une règle commune se fait valoir peu à peu. Abstraction faite de la protection qu'elle accorde à l'intérêt visé et des conditions

favorables qu'elle lui crée, la règle a l'avantage de répondre au besoin humain de certitude, c.-à-d. elle constitue un élément connu parmi la multitude des éléments inconnus et par là une directive pour les faits et gestes futurs.

La règle se forme au cours du temps au moyen d'une répétition d'actes identiques, donc tacitement (coutume), ou bien elle est constituée expressément au moyen d'un accord (traité).

Aussi longtemps que la vie des peuples sera dominée par une lutte effrénée pour l'existence, les règles en vigueur en porteront les marques. Les règles ne sont qu'un moyen auxiliaire pour garantir et améliorer cette existence; leur valeur dépend de l'avantage qu'on en tire. Ce sont là, et avant tout, des règles qui contiennent un compromis entre intérêts contraires, p.e., celles qui terminent un conflit à l'amiable pour la seule raison que l'emploi de la force serait peu avantageux. Il en résulte que lesdites règles se fondent sur une base restreinte et fragile, car, en méconnaissant la valeur d'autres facteurs, elles ne s'occupent en principal que des buts matériels et n'obéissent qu' aux exigences de l'intérêt propre; elles sont égoistes et utilitaires; elles ne méritent pas le nom de normes, de règles de droit, bien qu'elles puissent prendre rang dans le droit positif. La vraie règle de droit subordonne les besoins de la vie, vus sous leurs véritables proportions, aux principes généraux du droit. À ce point de vue le compromis entre intérêts contraires ne se fait plus sentir comme une restriction fâcheuse de l'intérêt propre, que l'on accepte faute de mieux, mais plutôt comme le résultat d'une collaboration fertile qu'on entreprend en vue d'un intérêt commun.

Or, c'est précisément la conscience de cet intérêt commun dont il s'agit — intérêt pris au sens large du mot —, qui conduit les hommes à l'idée de la solidarité et à l'acte de collaboration et qui est la source des vraies règles de droit. Hélas, le chemin à parcourir de l'anarchie à l'organisation est long et douloureux, il est parsemé d'obstacles. L'auto-réalisation, la force motrice de la vie étatique, étant de nature égoiste, s'oppose à sa restriction et elle est peu disposée à confier le soin de la propre cause, ne fût-ce que partiellement, à des mains étrangères. Cette opposition est forte, parfois elle impose silence même au bon sens et alors il n'y a que le dommage qui puisse rappeler à la sagesse. Il est à la longue impossible de contrarier impunément la force des choses, car

l'existence d'une communauté internationale est un fait et son organisation une nécessité pour le bien-être de l'humanité entière. Les conséquences découlant de la méconnaissance de cette vérité sont fatales à un tel point que les États tôt ou tard doivent finir par la reconnaître. Il n'y a pas là de quoi douter de la possibilité d'une organisation internationale — pourvu qu'on ne se l'imagine pas sous la forme chimérique d'un super-État. Le monde civilisé y est contraint à peine d'anéantissement. Il s'agit seulement de la développer d'une manière convenable, ce qui paraît déjà être assez difficile.

L'évolution des États individuels jointe à l'extension et à la différenciation progressive des sphères d'intérêts, stimule le développement des rapports interétatiques, produit une interdépendance croissante et, en conséquence, augmente le besoin et la possibilité d'établir des règles communes. Même le danger de conflits, bien qu' agrandi lui aussi, stimule la création de normes, parce qu'on commence à reconnaître que l'emploi de la force est un moyen qui prouve de plus en plus son incapacité de résoudre un conflit d'une manière satisfaisante, sans parler des sacrifices énormes qui, souvent, obligent à suivre le chemin pacifique.

En conséquence le nombre des règles augmente continuellement et, surtout de nos jours, on a pu remarquer une extension considérable du droit des gens, du moins en ce qui concerne le nombre de ses manifestations. Cependant, il se présente dans la vie juridique des peuples quelques difficultés importantes, découlant de la différence caractéristique qui existe entre les organisations juridiques internationales et nationales — difficultés étroitement liées aux deux questions que nous venons d'indiquer au commencement de notre introduction.

La société internationale manque d'un organe central, revêtu d'une autorité universelle. Aussi, la création du droit a-t-elle lieu au moyen d'une collaboration plus ou moins complète entre sujets de droit individuels — entre États dans l'espèce. Il ne s'en suit nullement que la règle ainsi constituée serait *a priori* d'une qualité inférieure. En matière du droit international les règles régionales, par exemple, seront toujours beaucoup plus nombreuses que les règles „mondiales", il n'y a là rien d'extraordinaire. Les besoins, les aspirations et les moyens disponibles des États sont plus divergents que ceux des individus, de sorte que les États

ont moins d'intérêts communs à tous que les individus. Il s'agit donc d'une différence de structure, qui se révèle dans la création des règles de droit. Or, il va sans dire que la règle régionale s'adapte mieux à l'intérêt régional que la règle générale, seulement, il faut avoir soin de ne pas favoriser l'intérêt régional aux dépens de l'intérêt général.

Malheureusement c'est là le danger qui menace la plupart des règles internationales. En général ces règles ne sont pas considérées d'un point de vue plus élevé et objectif. La possibilité d'équilibrer les intérêts divers, comme le fait le législateur national, n'existe pas dans le domaine international. En outre, l'aspect changeant des schèmes d'intérêts nationaux exerce une influence d'opportunisme sur les relations internationales; la valeur réciproque des intérêts nationaux est difficile à déterminer; le sentiment national tend à aiguiser les contrastes.

Dans ces conditions, une norme vicieuse ne tardera pas à faillir au moment critique.

Faute de sanctions, le prestige des normes internationales dépendra avant tout de leur valeur intrinsèque. Pour cela la création d'une norme est une question délicate à résoudre avec une extrême prudence.

Seul le législateur prévoyant et embrassant d'une compréhension claire et pratique la situation entière, saura indiquer quelles matières peuvent être admises à la réglementation et déterminer la mesure de celle-ci. C'est lui qui pourra favoriser le développement graduel du droit des gens, en lui donnant des règles sages et justes. Alors seulement ce droit jouira de l'estime générale dont il a tant besoin et sera mis à l'abri de l'influence funeste de règles boîteuses, inventées par un égoisme aveugle, ou fabriquées à la hâte par un idéalisme prématuré ou trop borné.

Au commencement la création des normes juridiques internationales s'accomplissait sans système, sous la seule direction de l'opportunité. Il en résultait que la quantité, aussi bien que la qualité et l'unité des normes laissaient beaucoup à désirer.

Les efforts faits pour améliorer cette situation fâcheuse n'ont pratiquement commencé qu'au milieu du 19ième siècle. Ce n'est en somme qu'après la guerre de 1914 que les efforts de construire un véritable droit des gens se sont manifestés avec énergie. Si loin qu'on soit encore de la perfection, on peut affirmer qu'on a

atteint des résultats qui, à l'égard du passé, caractérisent un progrès indéniable. Les tentatives ayant pour but d'expulser de la vie internationale l'emploi arbitraire de la force en le remplaçant par un système de collectivité qui garantisse la sécurité réciproque par la solution pacifique des conflits et par l'assistance mutuelle, ont donné naissance à un grand nombre de traités qui, cependant, d'après leur conception et leur élaboration démontrent des différences sensibles.

Nous nous sommes proposé d'examiner, dans l'étude suivante, à un point de vue particulier cette évolution remarquable de l'organisation juridique internationale. En effet, ce qui, e.a., frappe l'observateur attentif de la vie internationale tout spécialement, c'est l'évolution qu'a subie en ces derniers temps le concept de la neutralité. C'est pourquoi nous en analyserons dans les pages suivantes la valeur juridique, la place qu'elle occupe dans le droit positif contemporain et l'influence que, probablement, exercera sur elle, encore à l'avenir, le développement futur du droit des gens.

Les principes généraux que nous venons d'exposer plus haut serviront de directives à cet examen.

PREMIÈRE PARTIE

DÉVELOPPEMENT HISTORIQUE

CHAPITRE I

LA PRATIQUE

La neutralité, loin de constituer une œuvre d'une seule pièce, est un produit de l'histoire; elle est de structure fragile, à la perfection de laquelle plusieurs générations humaines ont travaillé. Une compréhension fondée de la neutralité n'est pas possible sans la connaissance de son développement historique. Aussi, sommes-nous obligés de donner un aperçu des faits et des évènements principaux qui ont servi de matière première à nos conclusions.

À l'origine la neutralité est une situation de fait; elle devient une situation de droit dès qu'elle est dominée par des règles juridiques. L'élément de fait qui caractérise la neutralité résulte de la répartition du pouvoir international entre les nations développées en États indépendants. Un certain degré d'équilibre politique a la tendance de modérer l'égoisme excessif que les États, au début de leur évolution, ont l'habitude de manifester les uns vis-à-vis des autres et les contraint à observer certains égards qui préparent la reconnaissance réciproque. Ce processus est renforcé par l'extension des relations internationales, découlant du développement économique qui fait apparaître les intérêts communs.

La reconnaissance réciproque d'États plus ou moins équivalents résulte, au commencement, de la conviction que l'on protège le mieux ses propres intérêts vitaux en s'abstenant de porter atteinte à ceux d'autrui. Ici l'équilibre de pouvoir crée une garantie naturelle, parce qu'elle fait paraître les avantages de l'atteinte inférieurs aux sacrifices qui sont en jeu.

À mesure que l'existence des États se consolide et que le développement culturel s'avance, la conscience juridique se fait valoir. L'État réclame le droit à une sphère de libre action, qu'auparavant il possédait déjà de fait: la souveraineté. Or, une

telle prétention implique la reconnaissance d'un droit analogue des autres États. À ce moment le droit fait son entrée; ce n'est cependant pas une entrée triomphale.

Chaque fois qu'il y a un certain équilibre, les conditions sont favorables à la neutralité de fait, parce que le pouvoir de l'État tiers, restant neutre, contraint les belligérants à respecter cette attitude. Il va sans dire que pareille situation peut exister sans normes juridiques, ce que l'histoire prouve amplement. Cependant, cet état de fait est loin d'être satisfaisant, de là les efforts de réglementation. Parce qu'on a présenté la neutralité comme figure juridique, même comme principe juridique, l'histoire devient particulièrement importante pour notre examen du moment où l'élément juridique entre en jeu. Or, ce moment est malaisé à fixer; le développement est irrégulier et lent. Néanmoins, on peut en situer approximativement les premiers symptômes au 17ième siècle. La neutralité telle qu'elle existe encore de nos jours est un produit de la civilisation européenne occidentale. — Qu'il y ait eu, déjà au 13ième ou au 14 ième siècle, des traités contenant certains éléments de l'attitude neutre, ne prouve aucunement qu'on s'occupait alors d'une conception juridique de la neutralité comme telle. — Pendant des siècles la neutralité n'a été qu'un simple fait se formant au gré de circonstances accidentelles.

Sous ce point de vue, la question de savoir si les peuples de l'antiquité ont connu la neutralité, paraît d'une importance secondaire. D'ailleurs les données intéressant cette matière sont peu nombreuses et souvent vagues. Dans un article [1]) bien documenté M. S. Séfériadès, mentionne des particularités remarquables, mettant en relief une certaine analogie entre la neutralité dans l'antiquité grecque et celle des derniers siècles de l'histoire moderne. Tout de même, l'influence de celle-là sur la neutralité moderne est difficile, sinon impossible à définir et la continuité du développement manque tout à fait, de sorte que l'examen de la neutralité antique peut être éliminé dans cette étude.

Que les Romains n'aient point connu la neutralité, que, du moins, ils l'aient rejetée, cela semble fort probable. La citation presque traditionnelle d'après Tite Live [2]) ne justifie nullement,

---

[1]) S. Séfériadès, „*La conception de la neutralité dans l'ancienne Grèce.*"

[2]) Tite Live: „*Romanos oportet aut socios aut hostes habere*". Cap. XXXII.

il est vrai, une conclusion décisive sur ce sujet. Il y a, toutefois, un argument plus concluant, savoir que l'empire romain, en raison de sa puissance et de sa politique impérialiste, n'avait aucune raison de tolérer la neutralité: elle devait l'estimer incompatible avec son intérêt propre. En outre, on professait alors l'opinion qu'en temps de guerre tout était permis, ou du moins on se comportait comme s'il en était ainsi, — attitude qui contribuait peu au respect des intérêts d'un faible non-belligérant.

Ce principe fleurit aussi au moyen âge, lorsque, de la dissolution du système féodal, se déchaînent les nombreuses guerres de tous contre tous. La neutralité, l'abstention formelle en cas de guerre, n'est que la conséquence de toutes sortes de machinations politiques, qui ne visent que l'intérêt propre ou celui d'un tiers. Souvent elle est simplement l'objet d'un marché [1]). Enfin, alors que du chaos, de cette lutte dominée par le droit du plus fort, les puissants sont sortis victorieux, les perspectives pour en venir à l'ordre et à des relations justes s'éclaircissent. Il y a même deux facteurs qui favorisent cette possibilité:

1°. Le développement du commerce international qui, extrêmement sensible aux influences de la guerre à cause de sa vulnérabilité, exige une protection collective contre la piraterie effrénée des États belligérants.

2°. L'influence indirecte du christianisme qui, en répandant la morale religieuse, égalise le chemin qui va de l'arbitraire à la conscience juridique, car l'Église s'oppose à la mentalité du chevalier brigand qui, tout au plus, ne se soucie que des conceptions barbares du droit.

Nous nous empressons de constater que l'effet de cette dernière influence, du moins sur la pratique, a été faible, en quoi il n'y a rien d'étonnant si l'on note bien en quelle mesure et par quels moyens les États, même encore de nos jours, poursuivent leur intérêt propre.

Donc, la possibilité est créée, mais le développement est extrêmement lent et hésitant. Les relations entre États puissants se catactérisent par une rivalité excessive. Chacun ne se soucie que de soi-même; il s'efforce de nuire aux autres, sans s'inquiéter du choix des moyens. Les guerres se succèdent régulièrement et

---

[1]) Baudenet d'Annoux, „*Le développement de la neutralité de Grotius à Vattel*", nous en donne des exemples remarquables.

on peut voir les grandes puissances se combattre, soit séparées, soit en combinaison, et cela pendant des siècles: l'histoire de l'évolution des grandes Puissances de l'Europe occidentale pendant les 16ième, 17 ième et 18ième siècles en peut témoigner. La combinaison se dresse contre celui qui menace d'acquérir une avance sur les autres, ou bien qui se trouve dans une situation favorable à l'agression. Dans ces conditions la neutralité n'est qu'un mot vide, car celui qui ne prend pas part ouvertement aux hostilités, s'y mêle pourtant indirectement et devient ainsi un belligérant déguisé en fournissant de l'argent et des armées à l'une des parties belligérantes. Il joue le rôle de complice. D'autre part, logiquement les belligérants se préoccupent peu des intérêts neutres. Tout cela surtout au détriment des petits États neutres, car les grandes Puissances ont le pouvoir de se mettre à l'abri des violations de la part d'un belligérant. Aussi les grandes Puissances neutres, capables de protéger leur intégrité territoriale et de résister aux contraintes morales, montrent-elles peu de zèle en faveur de la cause neutre. Les petits États, trop faibles pour se défendre, sont les plus disposés à l'attitude vraiment neutre, car en s'efforçant d'éviter Charybde ainsi que Scylla, il ne leur reste que le recours à l'impartialité rigoureuse, ce qui d'ailleurs paraît une chose vaine.

Pourtant ce „système", — véritable euphémisme —, a un tendon d'Achille, savoir les intérêts maritimes. Le belligérant, en s'autorisant du droit de nuire le plus possible à son adversaire, dispose dans ce but d'un moyen particulièrement efficace en la destruction du commerce d'outre-mer. Efficace d'abord, parce que la flotte commerciale, répandue sur les océans, et dépourvue d'armes, est difficile à protéger et, en conséquence, exposée à une attaque menée de forces modestes. (L'histoire compte nombre d'exemples où un seul vaisseau de guerre fit des dégâts considérables.) En second lieu le butin représente souvent une valeur importante. La tendance à l'isolation économique de l'adversaire d'une part et le désir du gain de l'autre, mènent au développement, désastreux pour le commerce neutre, de la course. La réaction naturelle étant les représailles, on en finit à la course autorisée et brevetée par les États. Il faut bien noter que, parfois, même les „neutres", nonobstant l'état de neutralité, n'ont pas hésité à se servir de ce moyen.

Lorsque le développement du commerce maritime s'avance, on commence à s'apercevoir de l'impossibilité de continuer dans pareille voie. Abstraction faite des conséquences nuisibles qui en découlent, sans exception, pour tous les États, il y a un certain groupe d'États, savoir d'États maritimes, qui se voient particulièrement menacés par un changement important dans le cours des évènements. C'est que la conquête de l'hégémonie maritime par la Grande-Bretagne diminue considérablement les chances de ces États dans la lutte du „*catch as catch can*", de sorte qu'ils manifestent une vive volonté de parvenir à une réglementation internationale de la matière. Les petits États se trouvent, comme nous l'avons déjà remarqué plus haut, dans la situation désespérée d'être livrés à l'arbitraire des grandes nations. Sauf leurs vaines protestations, il ne leur reste que l'opportunisme politique pour protéger tant bien que mal leur existence. Les hasards de la guerre les mettent sous l'influence tantôt de l'un, tantôt de l'autre des belligérants, ce qui se résout en dommages continuels au détriment de ces petits États. Quelques-uns, profitant des circonstances, s'aventurent aux représailles, ce qui d'ailleurs contribue peu à l'amélioration des conditions.

La conséquence naturelle de la situation que nous venons d'analyser, c'est la solidarité des États qui, en faveur d'un développement pacifique, adhèrent à une politique de neutralité. Aussitôt que le bloc des neutres représente un pouvoir tel qu'il contient une menace contre l'agresseur de la neutralité, la période de la formation des règles juridiques concernant la neutralité s'ouvre. À la longue cet équilibre de pouvoirs doit conduire et, en effet, a conduit au rapprochement conscient, au compromis, à la réglementation, bref, à la création de droit, quelque défecteux que ce droit soit et doive être. Que, dans cette réglementation réfléchie, l'on se serve de plusieurs règles nées par hasard au cours de l'histoire, c'est logique et ne diminue aucunement l'importance du fait qu'ici la neutralité comme telle se met pour la première fois en avant et que, par la collaboration des États, elle tend à s'élever à la hauteur d'une institution juridique.

Auparavant elle n'était qu'un phénomène auquel on attachait tout au plus quelques règles accidentelles d'un caractère borné.

Même la dissolution du bloc des neutres en 1798 et le retour temporaire à la situation de jadis, n'ont pu empêcher plus tard l'élaboration juridique de la neutralité.

Aussi, sommes-nous d'opinion que la première pierre a été posée en 1780, l'année de la première „Neutralité Armée". Depuis cette année on a continué de bâtir l'édifice, sans cependant l'achever. Les travaux ont été difficiles, ont subi de nombreuses interruptions et de graves échecs, car souvent tout ce qu'on venait d'édifier s'est écroulé au premier coup de vent.

En viendra-t-on jamais à l'achèvement? Nous ne pouvons y croire. Même l'architecte le plus habile ne saurait élever une construction solide sur des fondements mauvais. Voilà justement le défaut du développement de la neutralité, comme nous espérons le démontrer ailleurs.

Après avoir indiqué les lignes principales du développement historique de la neutralité, nous allons examiner les faits concrets.

La réglementation la plus ancienne qui ait exercé une influence importante est sans doute le „Consolato del Mare" datant probablement du 14ième siècle. Le Consolato est né de la collaboration des États commerciaux méditerranéens, il se rapporte au droit maritime entier et contient e.a. la règle importante selon laquelle la cargaison neutre à bord d'un navire ennemi, ainsi que la cargaison ennemie à bord d'un navire neutre ne peuvent être déclarées de bonne prise.

Il n'y a pas lieu de s'étonner qu'on rencontre une règle pareille en ces temps et en ces lieux, si l'on considère que le trafic commercial florissant sur la Méditerranée [1]) réclame la protection contre les violences de la guerre. Dans le Nord-Ouest de l'Europe, où la période de floraison du commerce maritime ne commence que plus tard, les belligérants ont encore plein pouvoir. Là, le belligérant ne connaît toujours que deux directives:

1°. nuire autant que possible à l'ennemi; 2°. empêcher la perte de ses propres relations commerciales, c.-à-d. empêcher que les neutres s'emparent de son commerce pendant la guerre. Aussi, le belligérant défend-il aux neutres d'exercer le commerce avec ses ennemis et notamment le commerce colonial qu'en temps de paix ceux-ci ont l'habitude de se réserver à eux-mêmes [2]).

---

[1]) Surtout en Italie et en Espagne; comp. le développement du droit commercial en Italie.

[2]) C'est la fameuse règle de la guerre de 1756, dont les derniers échos se sont fait entendre dans l'article 57, alinea 2, de la Déclaration Navale de Londres et dans certains règlements et jugements de prises de la grande guerre.

La lutte pour les droits maritimes des neutres n'est en réalité que la lutte contre la tyrannie du belligérant. Malgré les traités on continue de violer la parole donnée et on retombe dans la situation qui proclame loi suprême le droit du plus fort. Aux 14ième et 15ième siècles les relations entre les belligérants et les neutres de la mer du Nord et de la mer Baltique ont été pratiquement dominées par ce seul principe [1]).

Quand au 16ième siècle, en ces mêmes régions, le commerce maritime prend un grand essor, surtout à cause du courant abondant de produits qui se dirige des parties du monde nouvellement découvertes vers l'Europe occidentale, le besoin de protection en temps de guerre ne tarde pas à se faire sentir. L'influence de l'Europe méridionale mène à l'acceuil du „Consolato", non général cependant, de sorte que la situation des neutres ne s'améliore guère. L'unité de conception manque à cause des intérêts différents des grandes Puissances qui fixent leur attitude, chacune pour soi, selon son propre point de vue.

La Grande-Bretagne adhère au „Consolato", la France promulgue les ordonnances de 1538, 1543 et 1584, les Provinces Unies proclament les édits de 1584 et 1599 [2]), plus tard ceux de 1652, 1657 et 1689 [3]). Mais, et tout est là, on n'observe pas, ou du moins on n'observe qu'insuffisamment les règles fixées. La guerre de trente ans, par exemple, donne une image assez triste de la manière dont les intérêts neutres ont été foulés aux pieds.

La Grande-Bretagne applique le „Consolato" seulement en ce sens qu'elle capture la cargaison ennemie à bord du navire neutre, mais elle ne pense pas à ménager les marchandises neutres se trouvant sur le navire ennemi [4]). On étire à son gré la notion de la contrebande, comme si elle n'avait pas de limites. La proclamation du blocus fictif est un moyen en vogue pour justifier formellement la course à outrance. La manière d'exercer le droit de visite prend des formes vraiment insupportables. Le manque d'unité, déjà signalé, ressort également des nombreux traités bilatéraux relatifs à la neutralité. Nous mentionnons:

Concernant la contrebande [5]):

---

[1]) Comp. l'attitude de la Ligue hanséatique en temps de guerre. François II, p. 565.
[2]) *Plakkaten*; François II, p. 558.
[3]) Descamps, p. 19.
[4]) François II, p. 557.
[5]) François II, p. 562 c.s.

Traité anglo-espagnol (1604).
„ hollando-suédois (1614).
„ hollando-britannique (1625).
„ franco-hollandais (1646).
„ hollando-espagnol (1650).
„ hollando-britannique (1667).
Concernant le droit d'amener les prises [1]:
Traité hollando-britannique (1668 et 1674).
„ hollando-français (1678).
„ hollando-suédois (1679).
Concernant l'assistance mutuelle en temps de guerre [2]:
Traité hollando-suédois (1695).
Concernant le droit de visite [3]:
Traité anglo-gênois (1460).
Concernant le blocus [4]:
Édit des Provinces Unies de 1630.
Traité franco-danois (1742).
„ dano-sicilien (1748).
„ hollando-sicilien (1753).
„ hispano-autrichien (1795).

Malgré tous ces efforts la situation reste peu satisfaisante. Le sort des neutres est toujours incertain à cause des facteurs mentionnés. Les belligérants ne vont pas jusqu'à dénier complètement le droit, au contraire, les infractions les plus brutales aux intérêts neutres sont encore accompagnées d'une justification quelconque de leur part. Leur appel à la nécessité, leur recours aux interprétations les plus captieuses en témoignent. Comment expliquer ce phénomène autrement que par le fait qu'on se voit obligé de tenir compte, ne fût-ce que d'une façon purement formelle, d'une conscience juridique déjà existante? Il y a là un facteur important, puisque dans ces conditions, la conscience juridique pourra commencer d'exercer son influence constructive, dès que les circonstances paraîtront favorables. Dans cet ordre d'idées les grands traités de paix attirent l'attention. Les conférences de la paix qui, de par leur caractère, offrent, à l'époque dont nous parlons, les occasions les plus opportunes

[1]) François II, p. 584.
[2]) François II, p. 586.
[3]) François II, p. 614.
[4]) François II, p. 631.

de collaboration internationale — condition indispensable de tout développement du droit des gens, — mènent à la conciliation partielle des conceptions différentes sur la neutralité, principalement à cause des concessions faites par les grandes Puissances. Nous avons en vue:

la paix de Westphalie (1648),
„ „ des Pyrenées (1659),
„ „ de Nimègue (1678),
„ „ de Ryswick (1697),
„ „ d'Utrecht (1713).

Surtout la paix des Pyrenées et celle d'Utrecht sont caractérisées par un point de vue plus bienveillant à l'égard des intérêts neutres. Les Puissances continentales tombent d'accord sur certains principes, e.a. sur celui du pavillon neutre couvrant la cargaison ennemie. La Grande-Bretagne ne veut point de cette règle et maintient l'ancienne pratique, convenant mieux à son intérêt propre et que, d'ailleurs, elle peut se permettre en raison de son pouvoir maritime toujours croissant. La controverse entre la conception britannique et celle du continent est restée pendant des années un obstacle infranchissable sur le chemin de l'unité du droit. Aussi, le point cardinal de la lutte pour la neutralité, pendant cette période, se trouve-t-il dans les efforts de faire changer d'opinion la Grande-Bretagne.

La conséquence logique de cette divergence des principes est le désordre et l'incertitude, encore stimulés du fait que les signataires des traités de paix observent mal leurs engagements. Cependant, il faut l'admettre, la situation sur terre n'est pas aussi défavorable que celle sur mer, parce que les intérêts terrestres se protègent mieux que les intérêts maritimes. Qu'on se garde d'ailleurs de considérer chaque cas d'observation d'un traité et chaque manifestation d'égard pour l'intérêt neutre comme une victoire du droit. Au temps dont nous parlons, comme de nos jours, cette „victoire" n'est très souvent que le produit d'une constellation politique opportune, sans laquelle on ne se serait soucié ni du droit, ni du neutre.

Or, l'arbitraire continuel, portant préjudice non seulement aux petits États neutres, mais aussi aux grands, renforce un mécontentement croissant. La collaboration des neutres est inévitable. Lorsque, pendant la guerre d'indépendance améri-

caine (1775–1783), la Grande-Bretagne lèse de nouveau les droits et les intérêts des neutres, la Russie, la Suède et le Danemark concluent la première „Neutralité Armée". La déclaration faite par la Russie à la Grande-Bretagne, à la France et à l'Espagne le 9 mars 1780, contient les règles dont l'observation est exigée par les neutres:

1°. Liberté de la navigation commerciale;

2°. Le pavillon neutre couvre la cargaison, sauf la contrebande;

3°. Définition stricte de la contrebande de guerre;

4°. Interdiction du blocus fictif.

En outre les trois pays s'allient aux fins d'une action collective à exercer, éventuellement à main armée, en cas d'infraction à ces règles.

La „Neutralité Armée" est importante à deux égards:

1°. Elle fait sortir la neutralité de son état de matière juridiquement indifférente, en la promouvant en institution juridique, sur la base de principes objectifs. Bientôt ces principes sont acceptés par d'autres États, savoir les Provinces Unies, la Prusse, l'Autriche, le Portugal et les Deux Siciles, auxquels se joignent plus tard la France, l'Espagne et les États-Unis.

2°. Elle ne se borne pas à fixer des normes sans plus, mais elle s'efforce aussi de les réaliser en les sanctionnant, bien que cette sanction ait le caractère d'un jugement en propre cause.

L'élément objectif qu'on essayait d'introduire dans la relation neutre-belligérant est le premier pas sur le chemin du développement d'une *notion juridique* de la neutralité et c'est pour cela que nous sommes d'avis que l'histoire *juridique* de la neutralité commence en 1780. Cette opinion ne néglige ni l'importance des évènements historiques, — ni l'existence des théories juridiques sur la neutralité, d'une date antérieure.

La Grande-Bretagne s'oppose aux règles de la Neutralité Armée, car ces règles sont précisément dirigées contre elle.

Dans la guerre franco-britannique, la Russie se range du côté de la Grande-Bretagne, de sorte que l'application des règles nouvelles devient illusoire. Pourtant les liens sont renoués, quand, en 1800, la Russie conclut avec la Suède, le Danemark et la Prusse la „Seconde Neutralité Armée", fondée sur les principes de 1780, auxquels on ajoute l'inviolabilité du convoi. La Grande-

Bretagne, ayant besoin de l'assistance russe contre la France, s'efforce de nouveau de gagner la Russie à ce propos. Elle y réussit en 1801 au prix de quelques concessions en matière de neutralité. Bienque cela ne signifie pas encore un progrès direct dans la pratique, ce fait est pourtant d'une grande importance, car c'est la première fois que la Grande-Bretagne se voit contrainte de quitter son point de vue d'isolement.

Les guerres suivantes produisent une vive réaction. L'empereur Napoléon I voulant briser à tout prix la résistance de la Grande-Bretagne, se soucie peu de la neutralité et entraîne une grande partie du continent dans ses mesures anti-britanniques. Les décrets fameux de Berlin (21 novembre 1806), de Milan (17 décembre 1807) et de Fontainebleau (19 octobre 1810) paralysent le commerce continental de son adversaire. Ces décrets démontrent clairement la gravité de la situation. Nous faisons suivre quelques passages du décret de Berlin [1]) qui dans le cadre de cette étude est instructif à plusieurs égards:

Extrait des minutes de la Secrétairerie d'État. Considérants du décret:

„1°. Que l'Angleterre n'admet point le droit des gens suivi universellement par tous les peuples policés;

„2°. Qu'elle répute ennemi tout individu appartenant à l'État ennemi et fait, en conséquence, prisonniers de guerre non seulement les équipages des vaisseaux de commerce et des navires marchands, mais même les facteurs de commerce et les négocians qui voyagent pour les affaires de leur négoce;

„3°. Qu'elle étend aux bâtiments et marchandises du commerce et aux propriétés des particuliers le droit de conquête, qui ne peut s'appliquer qu'à ce qui appartient à l'État ennemi;

„4°. Qu'elle étend aux villes et ports de commerce non fortifiés, aux havres et aux embouchures de rivières, le droit de blocus, qui d'après la raison et l'usage des peuples policés, n'est applicable qu'aux places fortes;

„5°. Qu'elle déclare bloquées les places devant lesquelles elle n'a pas même un seul bâtiment de guerre, quoiqu'une place ne soit bloquée que quand elle est tellement investie qu'on ne puisse tenter de s'en approcher sans un danger imminent;

---

[1]) cité d'après Bourrienne, „*Mémoires*", Tome septième, p. 190 e.s.

„6°. Qu'elle déclare même en état de blocus des lieux que toutes ses forces réunies seraient incapables de bloquer, des côtes entières et tout un empire;" etc.

Suit:....

„Nous avons résolu d'appliquer à l'Angleterre les usages qu'elle a consacrés dans sa législation maritime"....

Suit:....

„Nous avons, en conséquence, décrété et décrétons ce qui suit:

Art. 1er. Les Iles Britanniques sont déclarées en état de blocus.

Art. 2. Tout commerce et toute correspondance avec les Iles Britanniques sont interdits....

Art. 3. Tout individu de l'Angleterre, de quelque état ou condition qu'il soit, qui sera trouvé dans les pays occupés par nos troupes ou par celles de nos alliés sera fait prisonnier de guerre.

Art. 4. Tout magasin, toute marchandise, toute propriété, de quelque nature qu'elle puisse être, appartenant à un sujet de l'Angleterre, ou provenant de ses fabriques et de ses colonies est déclarée de bonne prise.

Art. 5. Le commerce des marchandises anglaises est défendu; et toute marchandise appartenant à l'Angleterre, ou provenant de ses fabriques et de ses colonies est déclarée bonne prise.

Art. 6. Aucun bâtiment venant directement de l'Angleterre, ou des colonies Anglaises, ou y ayant été depuis la publication du présent décret, ne sera reçu dans aucun port.

etc."

L'Angleterre se défend contre ces mesures en exerçant la pratique traditionnelle, usant de son hégémonie maritime, nouvellement consolidée par les victoires d'Aboukir et de Trafalgar. Les fléaux du blocus fictif, de la course illimitée et de l'usage rigoureux du droit de visite, frappent avec une violence jusqu'alors inconnue la navigation de l'ennemi et des neutres.

Avec la réaction pacifique après les guerres napoléoniennes, l'idée de la neutralité revit. Presque généralement on arrive à considérer la neutralité comme ayant une importance internationale. Cependant, on n'appuie pas tant sur l'élément juridique que sur l'élément politique de la neutralité. Aussi, on ne procède pas immédiatement à constituer par la collaboration collective

un droit bien défini de la neutralité, mais on s'efforce de mettre en valeur la signification politique qu'on attribue à la neutralité, savoir le maintien de la paix, en se servant de la neutralité comme garantie politique du *statu quo* territorial. La Sainte Alliance vise à maintenir la paix en renforçant l'autorité des dynasties règnantes [1]: c'est un moyen purement politique.

On peut remarquer que dans la vie internationale l'organisation politique précède l'organisation juridique, elle est la forme intermédiaire entre celle-ci et l'anarchie internationale. La différence caractéristique entre l'organisation politique et l'organisation juridique se manifeste dans leurs fondements respectifs, celle-là se basant sur les intérêts du groupe politique qu'elle représente, celle-ci sur le droit. C'est ainsi que la Sainte Alliance se défend contre la guerre en lui opposant des obstacles, e.a. par la soustraction d'un certain pays ou de certaines régions à la violence de guerre, sous la forme de la neutralité permanente et de la neutralisation. Quant à la neutralité permanente, on s'est inspiré de l'exemple de la politique helvétique. „Trois siècles d'histoire", dit Schweizer [2], „ont appris que, sans aucun traité, sans aucune protection „garantie de l'extérieur un petit État peut maintenir en droit „et en fait sa neutralité". Nous remarquons aussitôt que cet exemple ne justifie nullement une conclusion générale, car quelles sont les petites Puissances qui occupent une position stratégique aussi favorable au maintien de sa neutralité que la Suisse? Dans le cas d'une neutralité permanente, l'État en question s'engage par traité à cette attitude, qui est reconnue et parfois garantie par les autres parties contractantes. À proprement parler, la neutralité permanente a un caractère semi-juridique; juridique par la forme, elle est politique dans son objet. Ce produit de la Sainte Alliance ressemble à l'État-tampon présentant de simples aspects juridiques.

La neutralisation s'applique naturellement aux États qui, en même temps, sont démilitarisés. Ceux-ci sont privés de défense naturelle, ce qui — à l'opposé de la neutralité permanente — signifie une restriction sérieuse des droits souverains.

Après la Sainte Alliance on continue la politique de neutralisation, on s'en sert pour les petits territoires (la Savoie, le Samoa),

---

[1]) La pierre angulaire du système politique de Metternich.
[2]) P. Schweizer, „*Geschichte der schweizerischen Neutralität*", p. 74.

pour les mers (la Mer Noire), pour les rivières (le Rhin, les embouchures du Danube, le Congo, le Niger), pour les canaux (le Canal de Suez), même pour le phare du cap Spartel et pour les ambulances. Ces derniers exemples montrent que la connexion entre la neutralisation et la véritable notion de la neutralité est devenue vague, peut-être réduite à l'identité du nom. Aussi, la neutralisation d'un phare n'a-t-elle d'autre signification que de mettre cet objet, représentant un intérêt international, à l'abri de la guerre.

En somme on ne peut pas prétendre que la première partie du 19ième siècle ait apporté un développement vigoureux du droit positif de la neutralité, comparable à ce qui en a été durant la dernière partie du même siècle.

Avant de passer à l'examen de cette période, il faut attirer l'attention sur l'influence exercée par les États-Unis.

Après la séparation de la Grande-Bretagne, le renforcement de son existence constitue le premier soin de la jeune république américaine. À cet effet une politique pacifique, favorisant le développement économique paisible, est indispensable. Dans les circonstances données, les États-Unis réalisent ce plan en ne s'immisçant point aux conflits européens et en veillant à ce que ceux-ci ne portent pas atteinte à ses intérêts propres, donc une politique rigoureusement neutre. La proclamation de la neutralité de George Washington (1793), le „Foreign Enlistment Act" (1818) et la doctrine de Monroe (1823) sont les preuves de cette tendance, qui a eu une signification indéniable pour le développement de la neutralité.

Au milieu du 19ième siècle les efforts en vue de constituer des règles générales de la neutralité reprennent. Un accord important constitue la déclaration provisoire, de la Grande-Bretagne et de la France à la veille de la guerre de Crimée (30 mars 1854). Jusqu'alors la Grande-Bretagne avait persévéré autant que possible dans sons point de vue exceptionnel en matière de neutralité. Selon le „Consolato" elle avait continué de déclarer de bonne prise la cargaison ennemie à bord du navire neutre et — ce qui était la seule concession qu'elle avait faite — de ménager les biens neutres sur le bâtiment ennemi, tandis que la France, depuis la paix d'Utrecht, n'avait pas cessé d'agir précisément à l'inverse. Aussi, l'entente anglo-française contre la

Russie se voit-elle dans la nécessité de résoudre cette controverse, si elle ne veut porter de graves préjudices aux intérêts neutres ou bien s'exposer à une discorde dangereuse et ridicule. La déclaration de 1854, qui en résulte, contient un compromis entre les deux conceptions. Pendant la guerre de Crimée, les règles proclamées sont assez bien observées et à la fin de la guerre elles sont définitivement fixées dans la „Déclaration de Paris" (16 avril 1856) qui consacre les principes suivants:

1°. Abolition de la course;

2°. Le pavillon neutre couvre la cargaison ennemie, la contrebande exceptée;

3°. La cargaison neutre sous pavillon ennemi ne sera pas déclarée de bonne prise, la contrebande exceptée;

4°. Abolition du blocus fictif.

Tous les États adhèrent à la Déclaration, sauf les États-Unis, l'Espagne et le Mexique.

Jusqu'alors la lutte pour la neutralité avait été soutenue principalement en faveur des *droits* des neutres. C'est un fait remarquable que la question des *devoirs* découlant inévitablement de l'attitude neutre, semble être reléguée au second plan. Pourtant ces devoirs ont toujours existé, abstraction faite de la reconnaissance expresse du principe — car en somme il faut que la volonté de rester neutre se manifeste dans la conduite de l'État. Le respect de la neutralité par le belligérant est inconciliable avec une conduite purement arbitraire de la part du neutre. Dans la pratique la question des devoirs du neutre produit moins de frictions que celle des droits du neutre. Comment expliquer le phénomène? À notre avis par le fait que, les petites Puissances ayant beaucoup plus d'intérêt à la neutralité que les grandes, celles-là ont mis plus de zèle à observer les devoirs que celles-ci à ménager les droits.

À mesure que la neutralité gagne en importance pour les grandes Puissances, la question des devoirs du neutre se fait de plus en plus valoir. Elle devient aiguë lors de la guerre de sécession aux États-Unis (1861–1864), à cause de l'affaire „Alabama". Nous signalons que c'est encore une grande Puissance qui est la cause du conflit; elle néglige gravement les devoirs neutres, bien qu'elle eût pris sans doute des mesures énergiques contre la moindre atteinte à ses droits.

De la fameuse affaire Alabama est né le traité de Washington (8 mai 1871), conclu entre les États-Unis et la Grande-Bretagne et qui comporte trois règles concernant la neutralité maritime.

Ensuite, les conférences de la Paix à la Haye (1899 et 1907) réalisent une collaboration internationale sur une vaste échelle. En faveur de la paix, elles visent la réglementation uniforme et la codification du droit de guerre et de neutralité en vigueur. La conférence de 1899 se résout à reporter l'examen du droit de neutralité à une conférence postérieure. Ladite conférence, à laquelle participent 32 États, se réunit en 1907 et rédige un certain nombre de conventions, dont cinq concernent la neutralité:

No. V. „concernant les droits et les devoirs des Puissances et „des personnes neutres en cas de guerre sur terre";

No. XI. „relative à certaines restrictions à l'exercice du droit „de capture dans la guerre maritime";

No. XII. „relative à l'établissement d'une cour internationale „des prises";

No. XIII. „concernant les droits et les devoirs des Puissances „neutres en cas de guerre maritime";

No. VIII. „relative à la pose de mines sous-marines automati- „ques de contact."

En outre la Conférence adopte e.a. le vœu: „qu'en cas de guerre, „les autorités compétentes, civiles et militaires, se fassent un devoir „tout spécial d'assurer et de protéger le maintien des rapports paci- „fiques et notamment des relations commerciales et industrielles „entre les populations des États belligérants et les pays neutres."

Cependant on manque d'unanimité. Parmi les 11 États votant contre une ou plusieurs des conventions se trouvent 4 grandes Puissances, savoir: la France, la Grande-Bretagne (parce que la Conférence n'a pas réussi à constituer des règles pour le droit des prises), le Japon et la Russie. L'Allemagne adhère conditionnellement, en prétendant que l'abolition de la course n'a aucune valeur si les questions du blocus et de la contrebande ne sont pas définitivement résolues.

En outre, dans certaines conditions, les règles de la Haye ne sont pas obligatoires, même pour les États signataires, en conséquence de la clause „*si omnes*" [1]) insérée dans les conventions [2]).

---

[1]) Proposition de Louis Renault.

[2]) Voir: Convention no. V art. 20; Convention no. XI art 9; Convention no. XIII art. 28; Convention no. VIII art. 7.

Cette clause prescrit que les règles de la convention ne sont applicables qu'entre les Puissances contractantes, et seulement si toutes les parties belligérantes ont adhéré à la convention.

Une situation de l'espèce ne s'est pas produite pendant la guerre mondiale.

La clause „*si omnes*" est l'aveu officiel de la discorde au sein de la Conférence. C'est la recherche d'un „*modus vivendi*" contentant toutes les parties et par lequel on évite l'échec immédiat au dépens des résultats. Moyen psychologique bien connu de nos jours, souvent, il faut l'admettre, le seul ou le plus sage qui reste, mais qui est toujours la preuve d'impuissance.

En 1909 dix États, parmi lesquels toutes les grandes Puissances maritimes, se réunissent à Londres afin de codifier le droit des prises. La conférence réussit à dresser la „Déclaration relative au droit de la guerre maritime" de Londres du 26 février 1909, que les États participants n'ont, toutefois, jamais ratifiée et qui, en conséquence, n'est pas entrée en vigueur.

„Die Haltbarkeit aller Verträge zwischen Groszstaaten", dit Bismarck [1]), „ist eine bedingte sobald sie im Kampf ums Dasein „auf die Probe gestellt wird. Keine grosse Nation wird je zu be„wegen sein ihr Bestehen auf dem Altar der Vertragstreue zu „opfern, wenn sie gezwungen ist, zwischen beiden zu wählen."

À ce point de vue la grande guerre de 1914–1919 est la pierre de touche par excellence pour les règles de la neutralité. Dans les guerres, beaucoup moins étendues, qui l'ont précédée — excepté la guerre russo-japonaise qui se passe principalement sur territoire neutre — les infractions aux droits des neutres ont été indubitablement moins graves qu'auparavant. Cependant ce serait une imprudence d'attribuer aveuglément ce fait à l'efficacité du régime de neutralité. Qu'on examine les circonstances particulières!

Qu'est-ce que la guerre mondiale nous a appris en matière de neutralité? Pour ceux qui y ont eu confiance, elle a apporté une triste déception, pour nous elle a démontré une fois de plus sa faillite inévitable comme institution juridique.

La lésion flagrante de la neutralité belge, dès le commencement de la guerre, est un augure peu encourageant.

---

[1]) „*Gedanken und Erinnerungen*", II, p. 249.

La proposition des États-Unis, visant l'application mutuelle de la déclaration de Londres de 1909, se heurte au refus de la Grande-Bretagne. Les Conventions des Conférences de la Haye ne sont pas reconnues par tous les belligérants. La pratique devient de plus en plus grave pour les neutres. Nous ne citerons que quelques faits:

— passage en eaux territoriales neutres par des sousmarins belligérants [1]) malgré les interdictions;

— lésion du territoire aérien neutre par des aéronefs belligérants [2]);

— en matière du droit de prise la Grande-Bretagne retourne pratiquement au „Consolato del Mare" (*Order in Council* du 16 février 1917) [3]), de sorte que du droit de neutralité sur mer il ne reste presque rien;

— règles rigoureuses pour définir la nationalité du navire et de la cargaison (*Order in Council* du 29 octobre 1915) [4]);

— extension exhorbitante de la notion de contrebande (*Orders in Council* des 20 août 1914 et 16 février 1917) [5]);

— exercice excessif du droit de visite;

— blocus fictif camouflé sous la forme de zones militaires („military areas", „Kriegs- und Sperrgebiete"); ce système aboutit à la guerre sousmarine illimitée;

— abus du droit d'angarie.

Ensuite nous citons quelques passages de la correspondance entre les gouvernements de la Grande-Bretagne et des États-Unis, permettant de se former une idée de la sévérité du conflit et de la situation fâcheuse qui s'ensuit pour les neutres:

1. Concernant les mesures britanniques:

„Every effort is being made to introduce a system of rationing „which will ensure that the neutral countries concerned only „import such quantities of the articles specified as are normally „imported for their own consumption" [6]).

2. „With regards to imports, it is believed that some of the

---

[1]) François II, p. 504 e.s.
[2]) François II, p. 539 e.s.
[3]) François II, p. 560.
[4]) François II, p. 561.
[5]) François II, p. 579.
[6]) *Miscellaneous* 2, 1916, cd 8145, „*Statement of the measures adopted to intercept het seaborne commerce of Germany*". *Conclusions* p. 7.

„most important, such as cotton, wool and rubber, have for „many months been excluded form Germany. Others like fats „and oils and dairy produce, can only be obtained there, if at all, „at famine prices" [1]).

3. M. Page, Ambassadeur des États-Unis à Londres, à Lord Grey:

„I believe it has been conclusively shown that the methods „sought to be employed by Great Britain to obtain and use „evidence of enemy destination of cargoes bound for neutral „ports and to impose a contraband character upon such cargoes „are without justification; that the blockade, upon which such „methods are partly founded, is ineffective, illegal and indefensible; „that the judicial procedure offered as a means of reparation for „an international injury is inherently defective for the purpose; „and that in many cases jurisdiction is asserted in violation of the „law of nations" [2]).

4. Réponse de l'Ambassadeur britannique à Washington:

„The measures taken by the Allies are aimed at preventing „commodities of any kind from reaching or leaving Germany, „and not merely at preventing ships from reaching or leaving „German ports. "[3]).

5. Concernant les représailles:

„It would seem that the true view must be that each belligerent „is entitled to insist on being allowed to meet his ennemy on „terms of equal liberty of action. If one of them is allowed to „make an attack upon the other regardless of neutral rights, his „opponent must be allowed similar latitude in prosecuting the „struggle, nor should he in that case be limited to the adoption „of measures precisely identical with those of his opponent" [4]).

En juillet 1916 le président Wilson écrit:

„La question qui se pose est de savoir si nous pouvons sup- „porter plus longtemps cette politique intolérable" (de la Grande-Bretagne) et en novembre 1916 le président des États-Unis se plaint encore des „conditions intolérables de la neutralité" [5]).

[1]) *ibidem, Results* p. 7.

[2]) *Miscellaneous* 1916, no. 15, cd 8234, „*Further correspondance between His Majesty's Government and the United States Government respecting the rights of belligerents*". p. 9, par. 33.

[3]) *ibidem* p. 27, par. 34.

[4]) *ibidem* p. 28, par. 38.

[5]) *Esp. I.* 1935, p. 325.

Ces exemples, auxquels on peut facilement ajouter nombre d'autres, prouvent clairement à quelles difficultés, à quels problèmes insolubles et à quels conflits le régime de la neutralité a pu conduire. On peut en chercher la cause dans l'attitude des belligérants, dans celle des neutres ou dans la neutralité elle-même, c'est ce que nous examinerons plus tard. Pour le moment il suffit de constater que pendant la guerre mondiale l'institution de la neutralité n'a pas répondu à l'attente, pour ne pas dire qu'elle a échoué.

Qu'on ne dise pas que, pourtant, plusieurs États neutres sont restés assez bien en dehors de la grande guerre. Parfois on fait appel à l'exemple des Pays-Bas. Encore une fois nous faisons remarquer qu'il faut étudier les conditions particulières du pays en question. Alors on verra que parmi les nombreux facteurs ayant contribué au résultat qu'un État est resté hors de la guerre et que ses intérêts ont été assez bien ménagés, la neutralité, comme institution juridique, a joué un rôle insignifiant. Prenons l'exemple cité des Pays-Bas. Le respect de la neutralité néerlandaise a été fondé en grande partie sur l'intérêt propre que les parties belligérantes avaient au maintien de cette neutralité; même l'inexpert en matière stratégique doit reconnaître cette vérité.

Ce fait diminue considérablement la valeur juridique attribuée à la neutralité! Car pour définir la valeur d'une norme, il ne suffit pas de constater simplement que cette norme a été observée en certains cas, mais il faut se rendre compte des circonstances dans lesquelles le phénomène s'est manifesté. Surtout en droit international où les sanctions manquent. Or, pendant la guerre mondiale l'observation des règles de la neutralité s'accomplissait en règle générale conformément à l'intérêt du belligérant et rarement à son préjudice. Il serait erroné et injuste d'attribuer ces abus entièrement à la mauvaise foi des belligérants. Nous admettons qu'ils ont parfois abusé de leur supériorité, mais il n'ont jamais eu un mépris général du droit international, ce qu'on pourrait prétendre trop légèrement en n'examinant que leur attitude à l'égard des règles de la neutralité. Sinon, comment donc s'expliquerait-il que les belligérants n'ont jamais manqué de justifier leurs actes, même ceux que le monde entier considérait comme de graves injustices? En outre, il faut se rendre clairement compte

des difficultés que le régime de la neutralité a fait surgir aux yeux des belligérants. Alors on reconnaîtra que bien des fois l'observation du droit de neutralité était diamétralement opposée à l'intérêt de guerre du belligérant. Particulièrement les infractions les plus graves sont nées d'un tel dilemme.

De cette brève analyse nous tirons deux conclusions: *a*) que les cas dans lesquels, pendant la grande guerre, les règles du droit de neutralité ont été observées, ne prouvent aucunement la viabilité de ce droit; *b*) que les cas de non-observation, au contraire, mettent sérieusement en doute le bien-fondé de ce droit.

Ici nous voulons interrompre l'aperçu des faits historiques concernant la neutralité. La période qui a suivi immédiatement la guerre de 1914 n'indique nullement la continuité du développement d'avant guerre, il y a plutôt des symptomes d'un revirement.

En dressant le bilan, on ne peut contester que, eu égard à la pratique, la neutralité est un produit juridique médiocre. Elle s'est introduite dans la vie internationale sous la pression des circonstances; on peut le prétendre avec raison: faute de mieux. Son développement juridique a été défectueux et peu pratique et elle a fait plus de mal que de bien au prestige du droit international.

Notre opinion est loin de constituer une appréciation extraordinaire. Nous terminons ce chapitre en citant à ce sujet quelques jugements de jurisconsultes du demi siècle passé.

HEFFTER: „.... maszlose Anmaszungen der Kriegführenden, „ja, man kann sagen es gibt im Felde des Völkerrechts keine „traurigere Gestalt als die eines Neutralen den groszen Seemäch„ten gegenüber" [1]). (Pour nous il ne s'agit que de la situation signalée par Heffter, non pas du fait que Heffter attribue cette situation surtout à la conduite des belligérants).

LORIMER: „The rules of the law of nations were always gall „and wormwood to one belligerent" [2]).

KLEEN se plaint de l'anarchie règnant en matière de neutralité [3]): „.... nous trouvons que les pactes des gouvernements con-

---

[1]) A. W. Heffter, „*Das Europäische Völkerrecht*", p. 386.
[2]) Lorimer, „*The institutes of the law of nations*", p. 165.
[3]) R. Kleen, „*Lois et usages de la neutralité*", Introduction, p. VIII.

„cernant la condition des neutres ont été dictés, non par un „sentiment de justice et d'intérêt bien entendu en ayant con- „science de la solidarité des peuples, mais par un intérêt égoiste „et par une politique de circonstances" [1]).

DESCAMPS: „Il y a lieu de s'étonner qu'à une époque où la vie „internationale est si intense, où la solidarité des relations „économiques est si grande, où le commerce pacifique entre les „nations semble pouvoir revendiquer à tant de titres de légitimes „garanties, le droit des gens en matière de neutralité demeure sur „nombre de points importants livré en proie au désordre, à „l'arbitraire, à l'incertitude" [2]).

OTTOLENGHI: „.... una grande incertezza non solo sulla „determinazione del suo regime (de la neutralité), ma sulla „definizione del suo fondamento" [3]).

HAMMARSKJÖLD: „Nous savons que même des règles concer- „nant la neutralité qui avant la guerre (de 1914) paraissaient „confirmées par l'unanimité relative des docteurs et des gouver- „nements ont été mises de côté comme inapplicables et hors de „saison" [4]).

POLITIS: „La conflagration de 1914 a fait éclater aux yeux de „tous l'absurdité du système du droit absolu de guerre et de „neutralité. Elle a établi aussi que, devant l'explosion de la force „sur une vaste échelle, les règles de la neutralité sont pratique- „ment dépourvues de valeur" [5]).

---

1) *ibidem*, p. 63.

2) Discours prononcé au Sénat belge en 1898. Voir: E. Descamps, „*Le droit de la paix et de la guerre*", p. 86.

3) G. Ottolenghi, „*Il rapporto di neutralità*", p. 1.

4) Hj. L. Hammarskjöld, „*La neutralité en général*", p. 56.

5) N. Politis, „*La neutralité et la paix*", p. 22, 23.

CHAPITRE II

LA DOCTRINE

Quelle place la neutralité a-t-elle occupée dans la doctrine au cours de l'histoire? Quand et de quelle façon la doctrine a-t-elle créé une conception juridique de la neutralité et comment cette conception s'est-elle développée? C'est à l'examen de ces questions que nous allons consacrer ce chapitre.

Aussi longtemps qu'il y a eu des peuples qui se sont fait la guerre, la faculté de s'abstenir d'une guerre qui avait éclaté a existé. Aussi, le principe fondamental de la neutralité doit-il être très ancien.

Longtemps cette abstention a différé de la notion postérieure de neutralité; probablement elle était purement occasionnelle, à en juger d'après le fait significatif qu'autrefois cette attitude n'avait pas de nom spécifique, ou que, du moins, on ne se servait pas du mot „neutralité" au sens moderne.

Au moyen-âge on commence à parler de „Stillsitzen", „unparteiisches Verhalten" [1]), „tranquillité", „abstention" [2]), pour indiquer l'état du non-belligérant. Or, cet état ne comporte nullement le traitement impartial des parties belligérantes; au contraire, souvent on s'abstient d'hostilités en vertu d'un traité, pour donner carte blanche à la partie co-contractante, parfois même on s'engage à fournir à son allié des troupes, des vaisseaux, ou de l'argent, à lui accorder le passage, etc., et en même temps à refuser cette assistance à l'ennemi futur de l'allié. De la sorte s'explique l'emploi du nom „amitié" pour désigner la neutralité sur mer. [3])

Cette conception a été un grand obstacle à la réalisation pra-

---

[1]) S. Schopfer, „*Le principe juridique de la neutralité*", p. 1.
[2]) Politis, „*La Neutralité et la Paix*," p. 15.
[3]) Politis, *ibidem* p. 15.

tique de la stricte impartialité, exigée plus tard par la conception doctrinale. Pendant des siècles les États ont conservé cette „neutralité bienveillante" et même la guerre mondiale de 1914 en produit encore une réminiscence dans l'attitude de la Grèce envers les Puissances Alliées.

À cause du rapport indissoluble existant entre la guerre et la neutralité il faut, pour bien comprendre le point de vue adopté par la science d'une certaine époque vis-à-vis de la neutralité, envisager la matière sous l'angle des conceptions de la guerre qui prévalaient à la même époque.

Les grands théologiens ont considéré la guerre comme un instrument divin. Selon SAINT AUGUSTIN [1]), Dieu ordonne la guerre pour punir les méchants ou bien la permet pour éprouver la foi des justes. La guerre ordonnée par Dieu est une guerre juste: „Bellum autem quod gerendum Deo auctore suscipitur, recte „suspici, dubitare fas non est, vel ad terrendam, vel ad obteren- „dam, vel ad subjugandam mortalium superbiam." [2])

Des guerres non ordonnées par Dieu, sont justes celles qui „ulciscuntur injurias, si qua gens vel civitas, quae bello petenda „est, vel vindicare neglexerit quod a suis improbe factum est, „vel reddere quod per injurias ablatum est." [3])

Quand la guerre est juste, le peuple faisant cette guerre en a le *droit*. Et qui plus est: dans certaines hypothèses il faut même reconnaître un *devoir* de faire la guerre. Cette situation peut se présenter d'abord, lorsqu'un État en est obligé en vertu de sa parole donnée — Saint Augustin loue la fidélité de Sagonte —, mais le devoir peut encore être impérieux s'il s'agit de combattre l'injustice. Ainsi, il se peut que l'humanité entière se dirige contre l'État-malfaiteur; c'est un devoir de flétrir l'injustice en prêtant secours au juste contre l'injuste. „Si une telle guerre de tous „contre un est inégale, elle est incontestablement légitime et „juste", [4]) dit Kosters.

Aussi, le refus du passage inoffensif au belligérant ayant le droit de son côté, justifie-t-il en soi une guerre contre l'État qui refuse ce passage.

---

1) Jean Kosters, *„Le „droit des gens" chez Saint Augustin"*.
2) Kosters, *ibidem*, p. 651.
3) Kosters, *ibidem*, p. 656.
4) Kosters, *ibidem*, p. 661.

Chaque guerre étant, selon Saint Augustin, soit juste, soit injuste, il n'y a pas de place pour la neutralité.

Le caractère universel qu'a su atteindre plus tard l'Église en réunissant les peuples civilisés de l'Europe dans la Chrétienté, tend à renforcer l'idée de la collectivité résultant logiquement du principe de l'action commune contre l'injustice. Indubitablement le développement subséquent de la communauté chrétienne aurait dû mener à la reconnaissance que le bien-être de la communauté surpasse celui d'un membre et que pour cela l'atteinte portée à l'ordre et à la paix, qui sont à la base de la prospérité commune [1]), justifie la défense collective. Cependant, dans la pratique ce principe n'a pu s'effectuer, malgré le caractère universel de l'Église, à cause de l'affaiblissement du pouvoir de celle-ci en raison des conflits entre les pouvoirs clérical et séculier (question de l'investiture; théorie des deux glaives, aboutissant à la victoire du glaive lui-même) et des conflits internes (Réformation).

Néanmoins ce facteur n'a pas échappé à l'attention des jurisconsultes, spécialement de ceux qui comprenaient que le principe de la solidarité représente un élément indispensable dans une société internationale fondée sur le droit. Pour eux, l'appel à l'intérêt commun constitue un argument précieux pour démontrer la nécessité d'une solidarité internationale. Ainsi ils renforcent la conception purement morale des théologiens, qui perd une bonne part de sa force convaincante à cause de son contraste violent avec la réalité. Pourtant cette conception ne disparaît pas; au contraire, son influence se fait encore sentir bien longtemps, car en somme elle touche à l'âme de la conscience juridique. C'est ce qu'on peut déduire e.a. du fait qu'un auteur comme Vattel, qui n'a apporté que fort peu d'arguments en faveur de la solidarité internationale, en défendant la souveraineté absolue, ne peut s'abstenir de mentionner — sous un aspect caricatural d'ailleurs — la question de la „*iusta causa*".

La dogmatique des théologiens, inspirée, pour une bonne part, des théories des philosophes de l'antiquité, à son tour influence les idées des juristes. Bien que ceux-ci aient modifié la conception des fondements du droit, en éliminant le „*ius divinum*" du

---

[1]) Voir la définition célèbre de St. Augustin sur la paix. Kosters, *ibidem* p. 675.

droit naturel, et qu'ils soient arrivés ainsi à construire un „*ius naturale*" fondé sur la „*recta ratio*", beaucoup de règles des deux systèmes sont identiques.

Ainsi, on retrouve la distinction des guerres justes et injustes, de la morale réligieuse des théologiens, dans la doctrine juridique des juristes, dont plusieurs défendent ardemment le principe de la solidarité internationale.

VITORIA [1]), un des précurseurs, édifie un système austère dans lequel le droit est la pierre angulaire. Les membres de la communauté juridique internationale ont le devoir collectif d'agir contre l'injustice. L'État ne dispose de la force que pour le maintien du droit. Cette conception est pure et honnête, elle repousse les buts politiques de la guerre.

SUAREZ [2]) professe la même opinion en élaborant les idées de Vitoria.

GENTILIS [3]) voit la guerre comme un instrument au service du droit et exige, en conséquence, que la guerre soit juste: „Bellum „est publicorum armorum iusta contentio" et „Etenim bellum „esse iustum et belli actiones iustas esse volo" [4]). La guerre est juste si elle se base sur une „iusta causa" [5]).

Gentilis distingue trois groupes de *iustae causae*: „aut enim „divinae sunt, aut naturales, aut aliae hominum" en les définissant de la manière suivante: „Divinae causae sunt belli faciendi, „quasi ad Deum tamquam iubentem bellum referre possumus". (Gentilis cite la guerre des Israélites contre les Cananéens) [6]); „Atque hic a natura bellum dicitur, si propter id suscipitur, quod „a natura tribuitur at ab hominibus denegatur"; donc, si un peuple fait obstacle à la libre jouissance d'un droit naturel, (Gentilis cite l'exemple du refus de passage inoffensif, ce passage constituant un droit naturel) [7]); „Humanas causas dicimus alias „omnes quum violato aliquo iure hominum ad bellum descen„ditur" [8]).

GROTIUS a développé ses idées dans son œuvre „De iure belli

---

[1]) F. de Vitoria, „*De Indis et de iure belli relectiones*".
[2]) F. Suarez, „*De legibus ac Deo Legislatore.*"
[3]) Alberico Gentilis, „*De iure belli libri III.*"
[4]) *ibidem*, Liber, I cap. II.
[5]) *ibidem*, Liber I, cap. VII.
[6]) *ibidem*, Liber I, cap. VIII.
[7]) *ibidem*, Liber I, cap. XIV.
[8]) *ibidem*, Liber I, cap. XV.

ac pacis" et surtout dans son ouvrage „De iure praedae". Lui aussi part des principes de la guerre juste et de la solidarité: „Omne ergo bellum iustum est, quod omnes causas iustas ha- „bet" [1]).

„Quare his qui gerunt voluntarie, id bellum iustam habet „causam, quo vitam aut res defendunt aut recuperatum eunt, „idve quod debetur aut poenas maleficii expetunt" [2]).

„....iustum est bellum his, qui voluntarie gerunt, in singulos „et in rempublicam, qui quaeve cuiusve magistratus iniuriam „fecerunt et in rempublicam, quae civem inuiriae auctorem „tuetur inque eorum omnium qui iniuriam faciunt, qua tales sunt, „socios et subditos" [3]).

La guerre, selon Grotius, étant l'exécution d'une sentence, est soit juste, soit injuste et, en conséquence, „bellum in utraque „parte justum non datur" [3]).

La justice exige que tous se rangent aux côtés de celui qui maintient le droit, c.-à-d. qui entreprend une guerre juste.

Comme nous l'avons déjà vu, la pratique différait de ces théories comme la nuit du jour, tandis que la progression de l'égoisme politique, stimulé par le Machiavélisme, s'éloignait de plus en plus de la solidarité. En outre le manque d'une autorité revêtue du pouvoir de statuer *in concreto* laquelle des parties en conflit agit de bon droit, faisait gravement obstacle à la réalisation des principes en question. Déjà au 14ième siècle, Pierre Dubois, conscient de ce besoin, indiquait le Pape comme juge suprême. Pour des raisons bien connues, cette solution dut perdre au cours de l'histoire sa signification pratique.

Afin de ne pas se voir obligés de dénier *a priori* à leurs théories toute viabilité, les auteurs font des concessions à la pratique:

1°. on adoucit la conception rigoureuse du devoir de solidarité, ce qui doit mener irrévoquablement à la quasi-neutralité;

2°. on reconnaît qu'en certains cas, savoir s'il est impossible ou difficile d'indiquer la partie coupable, il est question, du moins formellement, d'un *bellum iustum* pour les deux parties en conflit.

Ceci a abouti à des conséquences fatales et porté atteinte aux

---

[1]) Grotius, „*De iure praedae*", cap. V, concl. IV.
[2]) *ibidem*, cap. VII, concl. VI, art I.
[3]) *ibidem*, cap. VII, concl. VI, art II.

racines mêmes de la théorie. Vitoria, Suarez et Grotius ont bien reconnu les difficultés, mais une autre solution était impossible, parce que la décision finale dépendait de l'État individuel et qu'on ne disposait pas d'une sanction collective.

Quoi qu'il en soit, cela ne justifie aucunement la critique postérieure d'auteurs qui méconnaissent les nobles principes fondamentaux d'une théorie comme celle de Grotius et en attaquent l'élaboration, qu'ils interprètent sans se soucier de la source elle-même. Il y a même une confusion telle, que des adhérents de la souveraineté absolue, théorie diamétralement opposée aux idées de Grotius, croient y pouvoir emprunter des arguments en faveur de leurs propres principes. C'est avec raison que Van Vollenhoven [1]) s'en prend aux détracteurs de la doctrine de Grotius. Il n'est pas raisonnable de condamner comme tel un système fondé sur la justice, la bonne foi et la solidarité, pour la seule raison qu'il n'a pu se réaliser dans une société ou règnent l'arbitraire, la mauvaise foi et l'égoisme. Tout au plus peut-on dire que ce système manque de valeur pratique aussi longtemps que la société ne s'elève pas au dessus de ce niveau de développement.

La critique, par exemple, que Baudenet d'Annoux [2]) se permet encore au début de notre siècle est presqu'un anachronisme. Il prétend que le droit de passage inoffensif, accordé par Grotius au belligérant dans un *bellum iustum*, est une absurdité, car, pour quelle raison le neutre sacrifierait-il „ses intérêts légitimes" en faveur d'un tiers? [3]) Cet auteur croit que Grotius a accordé ce droit pour n'être pas accusé de formuler des principes irréalisables: il(G.) devait admettre qu'en fait le territoire du neutre serait violé malgré tout. Le refus de passage en cas d'une guerre injuste, théoriquement correct, serait sans valeur, car „jamais „un belligérant ne consent à reconnaître sa cause mauvaise"! En constatant que Vattel n'accorde le droit de passage qu'exceptionnellement et en comparant Vattel et Grotius, il arrive à la conclusion vraiment étonnante que „celui-ci (Grotius) sacri„fiait toujours les droits des neutres à ceux des belligérants;

---

[1]) C. van Vollenhoven, „*Les trois degrés du droit des gens*".
[2]) Baudenet d'Annoux, „*Le développement de la neutralité de Grotius à Vattel*".
[3]) *ibidem*, p. 8 e.s.

„Vattel fait le contraire et est ainsi le précurseur des idées mo-
„dernes" [1]).

Enfin il écrit encore que „Grotius accordait aux belligérants „des droits exhorbitants, qui dans beaucoup de cas n'étaient „que l'exercice du droit du plus fort" [2]).

On voit facilement que Baudenet d'Annoux s'est rendu insuffisamment compte des principes qui sont à la base de la théorie de Grotius. Grotius lui-même a dit que le pays doit être ouvert à ceux „qui transitum habent ad *causas iustas*". Cela est du devoir d'un „neutre", car „eorum, qui a bello abstinent, offi-
„cium est nihil facere quo validior fiat is, qui improbam favet „causam, aut quo iustum bellum gerentis motus impediantur" [3]). Donc l'autorisation du passage est un accomplissement discret du devoir de solidarité et non pas la conséquence d'un opportunisme équivoque auquel Baudenet réduit la théorie de Grotius. Ce devoir est un devoir juridique et c'est pour cela que „metus ab eo in quem bellum iustum movet is qui transit, ad „negandum transitum non valet". Quand bien même un neutre risquerait d'être sacrifié, ce sacrifice serait pour Grotius la conséquence extrême du „fiat iustititia, pereat mundus".

D'ailleurs Grotius met en garde contre la constatation précipitée d'un crime international, un jugement bien fondé étant indispensable.

Ce bref exposé — non entrepris en défense de notre célèbre compatriote qui n'en a plus besoin de nos jours — démontre que la *iusta causa* a subi pendant longtemps des critiques non méritées.

Aussi, peut-on remarquer un affaiblissement progressif de cette théorie sous l'influence des facteurs précités.

Richard Zouche [4]) écrit: „Bellum iusta contentio, quae scili-
„cet authoritate legitima, et ex iusta causa movetur" [5]). En ce qui concerne la *iusta causa* il dit: „Sed sciendum est, Reges non „solum ob iniurias in se aut subditos suos commissas poenas „poscendi ius habere sed et ob eas, quae in quibusvis personis

---

[1]) *ibidem*, p. 25.
[2]) *ibidem*, p. 75.
[3]) Grotius, „*De iure belli*", Liber III, cap. XVII, § 73.
[4]) R. Zouche; „*Iuris et iudicii fecialis sive iuris inter gentes et quaestionum de eodem explicatio*".
[5]) *ibidem*, Part. I, Sect. VI.

„ius naturae, aut gentium immaniter violant; cum potestas „puniendi non solum modo sit effectus iuris civilis sed veniat „etiam ex iure naturali" [1]).

On aperçoit que le devoir d'agir contre l'injustice frappant un tiers, est réduit à un droit et à un pouvoir lesquels le prince peut exercer à son gré. Zouche craint l'action injustifiée, l'abus de pouvoir, car il poursuit: „huius modi vero bella quae ad poenam „exigendam suscipiuntur, facile iniustitiae argui possunt, nisi „scelera sunt atrocissima et manifestissima" [2]). Cependant il y a là une concession (la lésion doit être „atrocissima et manifestis- „sima"!) au préjudice de la justice; ce faisant Zouche s'éloigne du point de vue sévère du droit naturel.

PUFENDORF, [3]) disciple de Grotius, commence par marcher sur les traces de son prédécesseur:

„Quamquam id legi naturali maxima sit conveniens ut homi- „nes pacem invicem agitent, ultro ea praestando quod quae „debebant; imo pax ipsa sit status homini quatenus a brutis „distinguitur peculiaris, aliquando tamen ipso quoque homini „bellum sit licitum."

Il va de soi que Pufendorf exige une *iusta causa* pour justifier la guerre. À ce sujet il écrit:

„Justae causae, ob quas bellum suscipi possunt, huc redeunt „ut nos et nostra servemus ac tueamur contra iniustam aliorum „invasionem, aut ut, quae nobis debita ab aliis exhiberi renuun- „tur, offeramus, aut iniuriae iam illatae reparationem et cautio- „nem in posterum obtineamus" [4]). Et ensuite:

„Bellum gerere potest non solum pro se, sed unus pro altero. „Quod tamen ut recta sit requiritur in eo, pro quo bellum „geritur, justa causa; in auxiliatore autem probabilis ratio „(c.-à-d. une bonne raison) cuius intuitu pro isto alium hostilia „exercere queat" [5]). L'État doit avoir recours aux armes, selon Pufendorf: 1°. pour défendre ses sujets; 2°. en vertu d'un traité pour soutenir ses alliés; 3°. pour aider ses amis, même sans traité préalable, et enfin „uti nulli alia ratio est", „vel sola communis

---

[1]) *ibidem*, part II, Sect. VII.
[2]) *ibidem*, part II, Sect. III.
[3]) Samuel de Pufendorf, „*De officio hominis et civis juxta legem naturalem*", Liber II, Cap. XVI.
[4]) *ibidem*.
[5]) *ibidem*.

„cognatio sufficere potest, ut iniuste oppressum, nostrum „auxilium implorantem, quantum commode facere possumus „defensum eamus" [1]).Notez bien le progrès de la tendance affaiblissante dans cette théorie! Car en examinant la *iusta causa*, Pufendorf ne s'occupe pas en premier lieu du fait de la violation d'un droit, mais — sans doute pour des raisons pratiques — il cherche d'abord une relation concrète (État-sujet; alliance; amitié) servant de base à l'assistance de l'État lésé. Il ne reconnaît plus le devoir général et inconditionnel d'agir contre l'agresseur, ce qui ressort du „quantum commode facere possumus".

RACHEL [2]) répartissant le droit des gens en *„ius naturae"* et *„ius arbitrarium"*, dit en ce qui concerne la guerre: „Ius naturae „quod attinet, illud primo exigit justitiam causae, quod inique in „aliquo bono fueris laesus. Deinde ut illa sit satis gravis laesus" [3]). Et encore: „.... praeter quam quod justam bello causam subesse „etiam necessarie esse opportet" [4]). Du reste Rachel à ce sujet se borne à l'indication de quelques principes déjà connus.

TEXTOR [5]), disciple de Grotius de la même école que Pufendorf, s'efforce, lui aussi, d'adapter la *iusta causa* à l'application pratique. La guerre n'est permise qu'en cas de *„iniuria atrox"*, les lésions d'un caractère moins grave doivent être réparées par la voie pacifique. Cette conception ayant en vue, d'une part, la restriction de la guerre, d'autre part, le maintien non affaibli du droit, mène logiquement à la réclamation d'une administration internationale de la justice, fondée sur la collaboration et la solidarité des États. Pour réaliser son but, Textor se laisse toutefois entraîner à faire des concessions inconciliables avec le système juridique qu'il défend et qui pour cela ont été condamnées par Suarez. Textor admet que dans un conflit armé il ne saurait être question de *bellum iustum* que d'un seul côté, cependant si „propter obscuritatem rerum" la question de la „justa causa" paraît être insoluble, il faut considérer la guerre comme formellement juste des deux côtés, c.-à-d. que les deux parties en conflit obtiennent la qualité d'un belligérant agissant de bon droit [6]). De

[1]) *ibidem.*
[2]) Samuel Rachel, *„De iure naturae et gentium"*.
[3]) *idem, dissertatio altera*, § XI.
[4]) *ibidem*, § XLI.
[5]) J. W. Textor; *„Synopsis iuris gentium"*. Voir Cap. XVII.
[6]) Comp. l'introduction de von Bar dans l'édition de l'Institut Carnegie de l'œuvre de Textor.

la sorte on fournit une base juridique à l'arbitraire et on ouvre le chemin aux principes de la souveraineté absolue. La juste cause étant des deux côtés, l'attitude d'un tiers est indéfinie, il peut se mêler au conflit, soutenir l'une ou l'autre des parties, les droits étant égaux, ou bien s'abstenir en faisant appel à l'obscurité de la situation, bref, il peut agir comme bon lui semble et cela sans risquer le moindre reproche juridiquement fondé.

Ici on entrevoit déjà la neutralité s'approcher des théories!

BIJNKERSHOEK [1]) rejette le principe de la solidarité et le devoir du maintien collectif de la justice en disant: „Si recte iudico, bello „iustitia vel iniustitia nihil quicquam pertinet ad communem „amicum; eius non est inter utrumque amicum, sibi invicem „hostem, sedere iudicem, ex causa aequiore vel iniquiore huic „illive plus minusve tribuere vel negare" [2]). Il souligne l'inconvénient, inhérent à la théorie de Grotius, de l'absence d'un juge international. Bijnkershoek se détourne des anciens principes et prépare la transition à la théorie de la souveraineté des positivistes. Il introduit franchement la notion du neutre impartial: „Non hostes appello qui neutrarium partium sunt, nec ex foedere „his illisve quicquam debent; si quid debent, foederati sunt, „non simpliciter amici. Horum officium est omni modo carere, „ne se bello interponant" [3]).

En examinant les systèmes des auteurs précités on aperçoit qu'en principe la neutralité n'y trouve pas de place. Aussi ces auteurs n'en disent-ils pas grand' chose.

GROTIUS a consacré un chapitre très court aux neutres [4]). Il remarque aussitôt „supervacuum videri posset, agere nos de his „qui extra bellum sunt positi, quando in hos satis constet nullum „esse ius bellicum. Sed quia occasione belli multa in eos, finitimos „praesertim, patrari solent praetexta necessitate, repetendum „hic breviter quod diximus alibi, necessitatem ut ius aliquod det „in rem alienam, summane esse debere": .... suit une règle formulant ce principe. C'est la pratique seule qui fait parler ainsi Grotius, car théoriquement il va de soi que, lorsqu'un belligérant invoque l'aide d'un neutre en vertu de sa juste cause et que celui-

---

[1]) Bijnkershoek, „*Quaestiones iuris publici*".
[2]) *ibidem*, I Cap. IV.
[3]) *ibidem*, I, Cap. II.
[4]) Grotius, „*De iure belli*", Lib. III, Chap. XVII, „*de his qui in bello medii sunt*".

ci a le devoir de la lui prêter, le belligérant doit incommoder le neutre le moins possible.

Enfin Grotius relève le devoir des États qui ne participent pas actuellement à la guerre. Ils doivent collaborer au maintien de la justice en s'abstenant de tout acte qui fortifierait le coupable ou nuirait à celui qui a le droit de son côté [1]). On voit que cette conception de la neutralité n'a rien à voir avec celle qui prévaudra dans les siècles postérieurs, celle-ci se basant sur l'individuel de la souveraineté, celle-là sur le collectif de la solidarité.

À vrai dire, les théories de Victoria, Gentilis, Grotius c.s. ont bien devancé leur temps, le monde n'étant pas mûr à les concevoir. Leur impuissance à réaliser des idées aussi nobles est profondément tragique. Les concessions qu'ils ont faites de bonne foi ont été méconnues et on en a gravement abusé. Avec raison Rutgers [2]) constate que les partisans de la souveraineté absolue n'avaient pas besoin de combattre la théorie de la juste guerre, mais qu'au contraire ils s'en sont même servis aux fins qu'ils poursuivaient.

Le dogme de la souveraineté absolue devait engendrer les théories de la neutralité.

Après que Zouche et Bijnkershoek eurent porté les premiers coups à l'ancienne doctrine, celle-ci tomba assez vite en décadence. Avec indignation Van Vollenhoven [3]) s'est attaqué aux humiliations que cette doctrine a subies par suite d'interprétations fausses, inventées pour soutenir des principes nouveaux. La souveraineté absolue est peu conciliabe avec les fondements d'une communauté juridique, — vérité que, en dépit de prétentions contraires, l'histoire a prouvée amplement. Quand chacun peut décider pour soi ce qui est du droit, en ne reconnaissant aucune autorité externe, quand chacun agit et réclame le droit d'agir selon ses propres vues, les conditions pour le développement du droit des gens sont peu encourageantes. Aussi, à l'époque en question confond-on trop légèrement la politique avec le droit et, en conséquence, on crée une atmosphère favorable aux auteurs qui, pour une raison quelconque, s'efforcent de fournir un fondement de droit à tout geste de leur pays. „Allenfals aber", dit

[1]) comp. p. 37, note 3.

[2]) V. H. Rutgers, „*La mise en harmonie du Pacte de la S. d. N. avec le Pacte de Paris*", p. 16.

[3]) C. van Vollenhoven, „*Les trois degrés du droit des gens*".

Moser en se plaignant à ce sujet, „gibt es genug Staats-Rabulisten „und Prätentionen-Macher, welche sich ein Verdienst daraus „machen, der Sache einen Mantel des Rechtens umzuhangen" [1]).

Abstraction faite de la bonne ou de la mauvaise foi, il faut admettre que la doctrine de la souveraineté absolue contient des germes fort dangereux pour l'existence et l'unité du droit des gens. Aussi, la discorde et la confusion en matière de neutralité ont-elles été considérables, car la souveraineté sanctionne, pour ainsi dire, l'opinion propre de l'État individuel. La pratique n'a pas tardé à en donner les preuves.

Wolff [2]) a reconnu ce danger en relevant la nécessité que les États dans leur intérêt réciproque doivent s'entr'aider. L'État faisant la guerre pour la juste défense de ses droits, est digne du secours d'un tiers. Cependant, le secours ne se base pas sur un devoir juridique, mais seulement sur un devoir moral. En outre, Wolff admet une restriction importante, savoir que l'État tiers peut librement décider de s'abstenir d'une intervention, toutes les fois que l'observation du devoir lui ferait tort ou que la bonne cause de la guerre lui semble douteuse. Ainsi le devoir moral peut céder le pas à l'intérêt propre. Bien que Wolff recommande l'intervention dans l'intérêt commun, cette théorie est répréhensible à cause de son caractère ambigu et opportuniste. Elle peut avoir des mérites comme directive de la politique extérieure, mais dans un système juridique elle ne trouve pas sa place.

Moser a défini le principe de la souveraineté absolue comme suit: „Die Souveraineté eines Staates besteht darin, wann „Selbiger von keinem Anderen abhanget, sonders in seinen „eigenen Angelegenheiten nach seinem eigenen Gutdüncken „verfahren kann". Et en tirant la conclusion logique il poursuit: „Da nun auch der kleinste freie Staat hierin soviel Recht hat als „die Grösztenn.... sind sie deszfalls einander vollkommen „gleich" [3]).

Pour le développement du droit international l'interprétation de la notion „eigene Angelegenheiten" est d'une importance décisive. C'est le fameux problème de la „compétence exclusive"

---

[1]) J. J. Moser, „*Grundsätze des jetzt üblichen Europäischen Völkerrechts in Friedenszeiten*", Livre 12, Cap. I, § 6.

[2]) Chr. Wolff, „*Principes du droit de la nature et des gens*". Comp. Politis: „*La neutralité et la paix*", p. 85 et 86.

[3]) Moser. „*Grundsätze*", Livre 1, Cap. II, § 2.

d'aujourd'hui. Pourvu qu'on ne perde pas de vue que la sphère d'action de cette compétence doit être délimitée par le droit international, il n'est pas nécessaire, *a priori*, que la reconnaissance du principe de la souveraineté fasse obstacle au développement de ce droit. Malheureusement les théoriciens se sont engagés dans la voie de la pratique étatique en vigueur et en quittant le principe de la solidarité, ils ont tenu l'étrier à l'égoisme démesuré de la politique internationale en vigueur.

Le prototype de cette catégorie d'auteurs est Vattel. Chez VATTEL l'État seul est compétent pour juger ce qui est de son droit. Il n'est lié qu'en tant qu'il s'est lié lui-même. Aucun devoir général ne lui est imposé en vertu d'une solidarité internationale. Ainsi, il se peut qu'un conflit armé entre tiers soit pour lui une *res inter alios acta* qui ne le regarde qu'en tant que ses intérêts y sont impliqués. De l'autre côté, lorsque l'affaire lui est indifférente et qu'il ne veut pas s'en mêler, l'État tiers devra faire preuve de cette volonté par une attitude d'impartialité. Dans le système de Vattel la neutralité constitue donc un élément indispensable. Voyons ce que l'auteur en dit [1]:

„Les peuples neutres, dans une guerre, sont ceux qui n'y „prennent aucune part, demeurant amis communs des deux „parties, et ne favorisant point les armes de l'un au préjudice de „l'autre".

„Quand il s'élève une guerre entre deux nations, toutes les „autres, qui ne sont point liées par des Traités, sont libres de „demeurer neutres. C'est à elles uniquement de voir si quelque „raison les invite à prendre parti et elles ont deux choses à con„sidérer:

„1°. la justice de la cause; si elle est évidente on ne doit pas „favoriser l'injustice; il est beau au contraire de secourir l'in„nocence opprimée, lorsqu'on en a le pouvoir;

„2°. quand elles voient de quel côté est la justice il reste encore „à examiner s'il est du bien de l'État de se mêler de cette affaire „et s'embarquer dans la guerre".

Vattel envisage le problème du point de vue de l'État. Il ne voit que l'intérêt de l'État, ce qui paraît clairement quand il vient à parler de l'avantage politique qu'un État peut tirer de la conclusion d'un traité de neutralité.

[1] E. de Vattel, „*Le droit des gens*", Livre III, chap. VII.

Par rapport à la situation réelle, le principe de l'impartialité, ayant la tendance de mettre fin aux immixtions déguisées, signifie un progrès. Cependant, il faut le remarquer aussitôt, la réalisation de ce principe a été bien incomplète à cause des difficultés qu'elle fait surgir. Par rapport à la doctrine antérieure, celle de Vattel est une régression marquée, car elle permet la justification formelle d'un acte purement arbitraire.

L'apparition de la juste cause dans cette théorie est bien étonnante. Est-ce que l'influence du profond sentiment de la justice, qui avait inspiré ses célèbres prédécesseurs, était plus forte que sa raison, ou bien Vattel voulait-il rehausser l'aspect de justice de sa doctrine? Quoi qu'il en soit, dans ce système, la juste cause n'a aucune signification réelle et se présente comme ornement superflu.

Il va de soi que les grandes Puissances ont fait bon accueil au principe de la souveraineté absolue. Aussi, la neutralité réclame-t-elle dorénavant sa place dans la doctrine juridique. D'un côté, le point de vue belligérant s'appuie sur les droits des belligérants et sur les devoirs correspondants des neutres, tandis que, de l'autre côté, les neutres se battent pour leurs droits à eux et pour les devoirs des belligérants. Enfin un troisième groupe d'auteurs fait des efforts pour parvenir à un compromis raisonnable. Bientôt il paraît que la figure juridique de la neutralité est bien compliquée, tandis que les règles concrètes constituant le droit de neutralité font surgir nombre de difficultés. À en juger d'après les nombreuses définitions et les opinions différentes des auteurs on était encore loin de l'unité de doctrine. Surtout le manque d'accord sur les règles de la neutralité a augmenté la confusion existant dans la pratique et personne ne pourra contester que même dans le courant de la grande guerre, donc après un siècle et demi, les résultats étaient encore décevants.

Reprenons maintenant l'aperçu des théories.

HÜBNER [1]) est un des premiers à chercher la juste relation entre les droits et les devoirs des neutres; il rompt une lance pour les droits. Selon lui „la neutralité consiste dans une inaction „entière relativement à la guerre et dans une impartialité exacte „et parfaite, manifestée par les faits à l'égard des belligérants en „tant que cette impartialité a rapport à cette guerre même et aux

[1]) M. Hübner, „*De la saisie des bâtiments neutres*".

„moyens directs et immédiats de la faire" [1]). Comme Wijnveldt [2]) l'a justement remarqué, cette conception de la neutralité est trop passive et ne correspond pas au vrai caractère des relations internationales.

HEFFTER [3]), concevant la guerre comme un moyen juridique extrême, définit la neutralité comme suit:

„Neutral (Medius in bello) ist in der weiteren Bedeutung jeder „Staat, welcher an einem Kriege nicht als Hauptpartei Theil „nimmt". Elle se caractérise par „der Fortbestand aller Rechte „des Friedens mit Parteilosigkeit und ohne Feindseligkeit gegen „die Kriegführenden". Seulement à force de méconnaître le fond réel de la guerre il peut conclure: „Das Recht der Neutralität, „jedenfalls der strengen Neutralität, versteht sich von vornherein „bei jedem Theilnahmlosen ganz von selbst". Heffter donne une énumération des droits et des devoirs du neutre et indique les éléments de la qualité des neutres.

CALVO [4]) aussi, construit une notion négative:

„La neutralité est la non-participation à une lutte engagée „entre deux ou plusieurs autres nations". La neutralité est „l'état „d'une nation, qui pendant que d'autres se font la guerre, ne prend „aucune part directe ou indirecte aux hostilités".

Pour HEILBORN [5]) la neutralité est un lien juridique conventionnel entre le neutre et les belligérants. La matière du contrat qui est à la base des intérêts particuliers des parties, est constituée par le consentement exprès ou tacite des belligérants et des neutres. Par cet accord les parties ont fixé *in concreto* leurs droits et devoirs réciproques, mais précisément parce qu'il s'agit d'un contrat, elles ont en principe la liberté de le résilier. En conséquence le neutre n'emprunte, à l'égard du belligérant, aucun titre particulier au simple fait qu'il ne se mêle pas au conflit. „Damit „ist dem neutralen Staate jedoch kein Anspruch gegeben, den „nicht jeder Staat in Frieden hätte. Es handelt sich hier also „nicht um ein besonderes Recht, sondern um ein besonderes ....

---

[1]) Hübner I, p. 31.
[2]) J. Wijnveldt, „*Neutraliteitsrecht te land*", p. 19.
[3]) A. W. Heffter, „*Das Europäische Völkerrecht*", p. 320 et 321.
[4]) Calvo, „*Le droit international théorique et pratique*", tome IV, p. 407, 441.
[5]) Heilborn, „*Das System des Völkerrechts entwickelt aus den völkerrechtlichen Begriffen*", p. 321, 336–351.

„Verfahren. Die Anwendung desselben ist ein spezifisches Recht „des Kriegsführenden".

Cela veut dire qu'à défaut d'un contrat, le belligérant est libre et non pas obligé de traiter le non-belligérant en neutre. Ainsi Heilborn arrive à la division tripartite des États en belligérants, non-belligérants et neutres.

Dans le cadre du contrat la conception de la neutralité de Heilborn est négative.

HAUTEFEUILLE [1]) prétend que la neutralité est une situation de droit identique à celle de la paix. Il est d'avis que la notion de la neutralité ne peut se définir.

BLUNTSCHLI [2]) met à côté de l'impartialité négative, le devoir positif du neutre de maintenir la paix sur son territoire.

Bluntschli, FIORE [3]), VON LISZT [4]) et ROLIN [5]) traitent la neutralité en variante de l'état de paix.

PILLET [6]) adhère à l'opinion que les règles de la neutralité résultent du respect pour la liberté des États de „résoudre" leurs différends à main armée.

„L'état de neutralité", dit Pillet, „n'est pas semblable à l'état „de paix général. Pour qu'il en fût ainsi, il faudrait persuader les „belligérants de respecter dans leur action hostile jusqu'au „moindre intérêt qu'ils viendraient à heurter et ainsi un acte de „guerre ne deviendrait possible qu'autant qu'il ne porterait ni „directement ni indirectement aucun dommage à aucun neutre. „Autant vaudrait de demander aux belligérants de renoncer à „la guerre elle même que d'exiger qu'ils subissent la gêne de „semblables entraves".

Outre que cette remarque infirme le point de vue de ceux qui partent de la conception selon laquelle la neutralité serait une forme de l'état de paix, elle tient compte du caractère de l'acte de guerre, ce qui est à notre avis d'une importance primordiale. Nous reviendrons plus amplement sur ce point [7]).

---

1) Hautefeuille, „*Des droits et devoirs des neutres*", Tome I, p. 366.

2) Bluntschli, „*Das moderne Völkerrecht der zivilisierten Staaten als Rechtsbuch dargestellt*". p. 403.

3) Fiore, „*Trattato di diritto internazionale pubblico.*"

4) Von Liszt, „*Das Völkerrecht systematisch dargestellt*".

5) Rolin, „*Le droit moderne de la guerre*".

6) Pillet, „*Recherche sur les droits fondamentaux des États*".

7) voir ci-après p. 60 e.s.

LORIMER [1]): „Neutrality is an abnormal relation existing be-„tween one or more recognising states of peace and two or more „recognising states of war, which becomes a jural relation only „when intervention becomes impossible" [2]).

Comme règle principale Lorimer recommande l'intervention — soit par des moyens pacifiques, soit par la force — en faveur de l'intérêt commun. [3]) Cependant quand la cause du conflit est obscure, ou bien en cas d'„impotence or physical inability „to participate in war", une politique de neutralité absolue est la meilleure à suivre. Lorimer cite plusieurs règles [4]) qui, selon lui, découlent logiquement de la neutralité. Il attend beaucoup de ces règles, car, „they would admit of being really observed „by neutral Powers and consequently of being justly *enforced* „by belligerent Powers."

En général il envisage la question du point de vue belligérant, professant l'opinion que la base de la neutralité est illégitime, parce qu' elle refuse l'assistance au belligérant et que le plus souvent elle constitue une restriction injuste des droits du belligérant.

VON BAR [5]) se prononce en faveur de l'intervention de la part des États tiers en cas d'un conflit armé.

HOLTZENDORF [6]): „Neutralität ist: Zustand unparteiischer „Nichtanteilnahme gegenüber einem bestehenden Kriegszustand".

KLEEN [7]): „La neutralité est la situation juridique dans laquelle „un État pacifique est, autant que possible, laissé en dehors des „hostilités qui ont lieu entre des États belligérants et s'abstient „lui-même de toute participation ou ingérence dans leur diffé-„rend en observant vis-à-vis d'eux une stricte impartialité" [8]).

La base de la neutralité est l'indépendance et la souveraineté, „qui confère à chaque État le droit de rester autant que possible en dehors des conflits qui surgissent entre d'autres États", tandis que le but de la neutralité est „la paix universelle" [9])

---

[1]) Lorimer, „*The institutes of the law of nations*".
[2]) *ibidem*, p. 121.
[3]) *ibidem*, p. 127–128.
[4]) *ibidem*, p. 179–180.
[5]) Von Bar, „*Observations sur la contrebande*".
[6]) Von Holtzendorf, „*Handbuch des Völkerrechts*", Tome IV, p. 605.
[7]) R. Kleen, „*Lois et usages de la neutralité*".
[8]) *ibidem*, p. 73.
[9]) *ibidem*, p. 154.

Le droit de rester neutre est „un droit incontestable et inaliénable" de l'État indépendant, il correspond au droit du belligérant d'exiger l'impartialité rigoureuse du neutre. [1]).

Néanmoins il faut que la neutralité soit un instrument au service de la justice; le cas échéant il faut même sacrifier ce droit en prêtant assistance à la partie lésée, sans cependant que cela soit un devoir. [2])

„Les règles de la neutralité doivent être établies sur les bases „de la justice naturelle, en conciliant les intérêts des belligérants „et des neutres". En cas de conflit ceux-ci ont la priorité, la plupart des États étant neutres. [3])

„La justice et l'injustice de la cause de l'une ou de l'autre „des parties ne peut pas être alléguée comme excuse ou comme „prétexte de la partialité effective d'un neutre dans ses rapports „avec les belligérants." [4])

Le devoir du neutre se compose de deux éléments: [5])

a. l'impartialité, *i.e.* traitement équivalent des belligérants;

b. l'abstention, *i.e.* non-intervention et non-participation aux hostilités.

La théorie de Kleen est un exemple remarquable d'une conception dogmatique de la neutralité qui se sert de notions d'une valeur pratique douteuse.

Descamps [6]) fait remarquer que la neutralité ne dit rien de „la condition juridique" du belligérant par rapport aux peuples pacifiques [7]). En outre „la situation de l'État pacifique est in„complète et équivoque." [8]) Pour ces raisons Descamps veut remplacer la notion boîteuse et passive de la neutralité par l'institut positif du „pacigérat". Selon lui, il faut considérer la neutralité comme faisant partie du droit de la paix et non pas du droit de la guerre. Le devoir des belligérants „de ne pas impliquer „dans les hostilités les États pacifiques" [9]) est supérieur à celui des neutres.

---

1) *ibidem*, p. 75.
2) *ibidem*, p. 157.
3) *ibidem*, p. 192.
4) *ibidem*, p. 219.
5) *ibidem*, p. 212 et 222.
6) E. Descamps, „*Le droit de la paix et de la guerre*".
7) *ibidem*, p. 103.
8) *ibidem*, p. 104.
9) *ibidem*, p. 115.

Le „pacigérat" c'est „le régime de paix spéciale applicable „aux relations des États grevés d'une guerre particulière avec „les États étrangers à cette guerre et consistant dans le respect „réciproque par ces États de leur commune qualité de Puis- „sance souveraine et pacifique" [1]).

Le point de départ pour Descamps c'est „le principe de la „fidélité commune à la paix". La base est „la qualité de Puis- „sance pacifique et souveraine", laquelle dominerait les relations entre belligérants et neutres [2]). De la sorte le centre de gravité de la neutralité se déplace de l'intérêt du belligérant à celui du neutre.

OTTOLENGHI [3]) se livre à un examen profond du problème. Le noyau de la question est pour lui „la nozione stessa dei rapporti „che intercedono fra stati pacifici et belligeranti, in riguardo alla „loro speciale condizione" [4]). Le problème revient à l'évaluation objective d'intérêts opposés.

Ottolenghi rejette la déduction de la neutralité d'usages de toutes sortes, parce que beaucoup d'entre eux ont perdu leur sens ou présentent le caractère de la négation absolue du droit et de la justice.

La neutralité étant le produit d'une libre résolution de l'État, il convient que cet État se charge de certaines obligations et de certains devoirs, car l'objet du rapport de la neutralité est indépendant de la volonté de l'État. De même le belligérant, ayant reconnu volontairement la neutralité d'un État non-belligérant, doit observer certains devoirs.

„La volontarietà determina il momento soggettivo della neu- „tralità che è anche il suo vero momento giuridico poichè nella „volontà degli stati è gia spiegata l'influenza di quelle condi- „zioni che attengono alle esigenze della convivenza internazio- „nale" [5]). Conclusion: À côté du fondement de fait, constitué de l'état de paix et de guerre et provenant de la structure de la société internationale, la neutralité a un fondement juridique contenant trois éléments:

a. la volonté de l'État de ne pas prendre part à la guerre;

---

[1]) *ibidem*, p. 9.
[2]) *ibidem*, p. 143.
[3]) G. Ottolenghi, „*Il rapporto di neutralità*".
[4]) *ibidem*, p. 12.
[5]) *ibidem*, p. 18.

b. le rapport d'égalité juridique des États;

c. l'existence juridiquement justifiée de belligérants et de non-belligérants.

Dans le rapport juridique entre belligérants et non-belligérants, Ottolenghi distingue deux moments:

a. le moment objectif, savoir les conditions générales, qualifiant un certain État de belligérant au milieu de la communauté des nations;

b. le moment subjectif, savoir la condition particulière des États entre lesquels se développe ledit rapport [1]).

Le régime de la neutralité a la tâche de coördiner ces deux moments.

L'État qui se déclare neutre sait ce qui est de son droit et connaît les circonstances actuelles qui conditionneront l'exercice de ses droits, spécialement par rapport „alle esigenze della „guerra in conformità alle stesse norme del diritto bellico alla „pratica dei belligeranti". Pour cette raison il faut que le neutre se soumette „a tutte quelle limitazioni in forza delle quali l'azione „dei suoi diritti o interessi divenga conciliabile con quelle dei „belligeranti, a meno che si esponga alle conseguenze di un con„flitto...." [2]).

„Lo stato belligerante ha diritto o facoltà di commettere certi „atti in forza della sua speciale giurisdizione". Les non-belligérants cependant, s'opposeront à l'activité illimitée de ce droit des belligérants. On évite les difficultés émanant de cette controverse, si les non-belligérants permettent „un maggiore ambito „alla sovranità dei belligeranti nei limiti ammessi dalla consue„tudine o dalla legge bellica" [3]). Cet accord serait, selon Ottolenghi, le fondement de la neutralité.

Si l'on considère les résultats de l'analyse, la solution du problème paraît être décevante. Avec la coutume et les lois de guerre, Ottolenghi introduit les éléments qui ont été la cause de la confusion et de l'incertitude en matière de neutralité. La défectuosité de ces deux éléments n'ayant pu échapper à Ottolenghi, il doit avoir tacitement admis que la neutralité se corrigerait avec le perfectionnement de la communauté internationale. Cette

---

[1]) *ibidem*, p. 52.
[2]) *ibidem*, p. 61.
[3]) *ibidem*, p. 62.

supposition ne serait justifiée que si un examen préalable démontrait que la cause de cette défectuosité ne se trouve pas ailleurs.

WESTLAKE [1]) reconnaît le devoir de solidarité dans l'intérêt de la justice. Si la cause du conflit est obscure, ou si la participation à la guerre exige des sacrifices trop graves, l'attitude de neutralité est justifiée.

LAWRENCE [2]): „The condition of those states which in time „of war take no part in the contest but continue pacific inter-„course with the belligerents".

BARCLAY [3]): „the law of neutrality is based on the principle „that belligerents having certain rights, neutrals have certain „corresponding duties, and that, provided the fulfill of these „duties, they are entitled to remain in all other respects immolest-„ed by the hostilities."

WIJNVELDT [4]): „Een helder inzicht krijgt men in de zaak door „de neutraliteit op te vatten als een eenvoudig, ondeelbaar be-„grip, hetwelk de onzijdigheid in een oorlog, het niet deelnemen „aan een oorlog te kennen geeft. Het neutraliteitsrecht omvat „dan het samenstel van regelen (normen), hetwelk de verhouding „regelt van de aan een oorlog niet deelnemende staten tot oor-„logvoerende staten".

OPPENHEIM [5]): „The attitude of impartiality adopted by „third States toward belligerents and recognised by belligerents, „such attitude creating rights and duties between the impartial „States and the belligerents."

FAUCHILLE [6]): La neutralité „est l'existence de l'état pacifique „impartial d'une Puissance envers chacun des belligérants".

HAMMARSKJÖLD [7]): La neutralité „est la situation du pays „qui reste, d'après son libre choix, en dehors d'une guerre actuel-„le". Elle est une situation de droit et de fait. La neutralité est une „notion juridique, qui n'existe que dans l'hypothèse de cer-„taines relations de droit entre le neutre et les belligérants".

---

[1]) J. Westlake, „*International Law*".
[2]) Lawrence, „*The principles of international law*", p. 587.
[3]) Sir Th. Barclay, cité d'après Wijnveldt, p. 20.
[4]) J. Wijnveldt, „*Neutraliteitsrecht te land*", p. 22.
[5]) L. Oppenheim, „*International Law*", tome II, p. 519.
[6]) Fauchille, „*Traité de droit international public*", tome II, p. 635.
[7]) H. Hammarskjöld, „*La neutralité en général*".

„L'un et les autres doivent appartenir à l'ensemble des nations „qui participent au droit des gens" [1]).

La neutralité est une espèce de *modus vivendi*, un compromis. „Il ne faut pas s'étonner si ce compromis n'est pas trop ration- „nel". „Le droit de neutralité n'est pas une branche de droit naturel, il est de droit positif" [2]).

Hammarskjöld se sert de la définition de Kleen en lui appliquant une certaine restriction [3]).

STRUPP [4]): „La neutralité est la situation d'un État qui volon- „tairement s'abstient de prendre part à une guerre ayant éclaté „entre deux ou plusieurs États".

WHITTON [5]): „La neutralité consiste en cas de guerre dans la „complète abstention de la part des États hors du conflit, de tout „acte hostile à l'égard de l'un ou l'autre des belligérants et de „tout acte pouvant favoriser l'un ou l'autre d'entre eux dans „leurs opérations militaires."

FRANÇOIS: „Onder onzijdigheids- of neutraliteitsrecht ver- „staat men het samenstel van normen, regelende de betrekkin- „gen tusschen de oorlogvoerenden en de niet aan den oorlog deel- „nemende staten, voor zoover deze betrekkingen afwijken van „de in vredestijd bestaande" [6]).

François reconnaît que les règles de neutralité ne se laissent pas déduire d'une notion juridique préfixée [7]).

Bien que la série d'auteurs cités ci-dessus soit encore loin d'être complète, nous croyons que ce choix de citations suffit à servir de base à l'examen auquel nous allons consacrer le chapitre suivant.

---

1) *ibidem*, p. 58.
2) *ibidem*, p. 79.
3) *ibidem*, p. 78.
4) K. Strupp, „*Eléments du droit international public universel européen et américain*", I, p. 400; II, p. 594.
5) J. B. Whitton, „*La neutralité et la S. d. N.*", p. 454.
6) J. P. A. François, „*Handboek van het Volkenrecht*", Tome II, p. 475.
7) *ibidem*, p. 476.

CHAPITRE III

SOMMAIRE ET CRITIQUE

En considérant les conceptions des auteurs cités dans le chapitre précédent, on s'aperçoit que, si les définitions de la neutralité se ressemblent beaucoup, les développements théoriques n'en démontrent pas moins assez de divergence. La cause de cette divergence se trouve dans le caractère foncièrement contradictoire des divers éléments d'appréciation en cause, lequel provient à son tour de l'axiome de la souveraineté absolue. Cet axiome, s'adaptant aux exigences de la pratique, torpillait la théorie de la guerre juste et le principe de la solidarité internationale et aboutissait à justifier toute guerre. À sa qualité d'entité souveraine, l'État emprunte le droit de faire la guerre sans aucune obligation juridique d'en rendre compte à ses semblables, tandis que ceux-ci déterminent librement et sur la même base leur attitude à l'égard du conflit. L'intégrité de la souveraineté constitue le principe fondamental. Une atteinte à cette intégrité n'est formellement justifiable que dans le rapport de belligérant à belligérant, le non-belligérant devant jouir intégralement de sa souveraineté.

Dans la pratique, il s'en fallait généralement de beaucoup qu'il en fût ainsi. La guerre ne passait pas, ni ne pouvait toujours passer, sans toucher aux intérêts des non-belligérants; et cela d'autant moins que le maintien de la souveraineté se fondait sur la répartition actuelle de la puissance qui, d'après la nature des choses, était inégale. Surtout la collision entre belligérants puissants et non-belligérants faibles faisait naître des situations absolument incompatibles avec le principe de la souveraineté. La pratique mit donc la théorie devant un conflit de droits, savoir, entre le droit du belligérant de faire la guerre, d'une part, et d'autre part, celui du non-belligérant de jouir librement de sa souveraineté. Un ordre juridique bien organisé finira par

résoudre ce conflit de droits, ou bien en assignant la priorité à l'un des deux, soit absolument, soit relativement — c.-à-d. sous certaines conditions bien définies, — ou bien en élaborant un compromis. Il y a donc trois possibilités:

a. Primauté du droit des belligérants. Cette solution trouvait peu de défenseurs; on avait peur des conséquences pratiques. En outre la conviction juridique se révoltait à juste titre contre la conduite des belligérants; la priorité de leur droit constituait pour bien des gens, le contraire d'un progrès. Aussi, cette théorie a-t-elle trouvé peu de partisans et même ceux-ci n'en admettaient pas les conséquences extrêmes, car ils cherchaient des règles modératrices [1]).

b. Primauté du droit des neutres. La primauté du droit des non-belligérants a pour but de mettre les neutres dans une situation juridique égale à l'état de paix, ou s'en approchant le plus possible. Ce principe répondait aux conceptions juridiques individualistes du 19ième siècle, qui proclamaient le caractère sacré des droits fondamentaux, devant garantir l'existence de l'individu et par analogie celle de l'État. Au surplus la protection des non-belligérants soutiendrait la cause de la paix. Enfin, puisque cette solution tendait à restreindre la liberté d'action des belligérants, il se comprend qu'elle trouvât plusieurs défenseurs [2]).

c. Le compromis. La majorité des auteurs, soit à cause des inconvénients pratiques qu'ils attribuaient à chacune des deux solutions précitées, soit parce qu'ils estimaient les droits des belligérants et des neutres de même ordre, considéraient la question comme un conflit d'intérêts qui devait se résoudre par un compromis raisonnable. Parmi ces auteurs il y en a qui voient la neutralité purement comme un compromis entre intérêts opposés et qui, par conséquence, la considèrent comme une situation de fait. D'autres professent l'opinion qu'il s'agit d'une institution juridique, comportant des devoirs et des droits correspondants et réciproques, si bien que la neutralité est une véritable situation de droit.

Il va de soi qu'une classification rigoureuse des différentes théories, selon les trois principes mentionnés, est impossible.

---

[1]) Comp. Lorimer et en quelque sorte aussi Heilborn et Ottolenghi.

[2]) Bluntschli, Hautefeuille, Rolin, Fiore, Descamps, von Liszt, Kleen.

Il se peut, par exemple, qu'on adhère au compromis en réservant, jusqu'à un certain degré, les droits des belligérants.

Quant aux définitions fixées par les auteurs, elles ont, nous l'avons déjà fait remarquer, une grande ressemblance. Cela resulte du fait, que le noyau de presque toutes ces définitions est formé par l'état de non-participation à la guerre („impartial"; „non-participation"; „abstention"; „complète abstention"; „nicht Anteilnahme"; „attitude of impartiality"; „non prendere parte"; „to take no part", etc.).

Cette harmonie apparente n'est cependant pas encore la preuve d'une unité réelle. Qu'est-ce que toutes ces définitions nous apprennent d'autre que le sens du *mot* „neutralité" lui-même? Elles constatent l'existence d'une situation, elles décrivent un fait extérieur, mais elles n'en analysent aucunement le caractère juridique. Tout au plus représentent-elles une valeur grammaticale. Cela apparaît clairement dès qu'on se demande ce qu'est la non-participation. Cette question n'a jamais trouvé une réponse claire et exacte. Parfois on a essayé de déterminer les fondements de cette notion, qui seraient au nombre de trois [1]), savoir:

1°. la défense de renforcer le pouvoir d'un belligérant;

2°. le principe de réciprocité;

3°. le principe du traitement égal des belligérants.

Ces principes ne sont, à proprement parler, que des abstractions dogmatiques, qui déplacent la difficulté, sans plus. En mettant à l'épreuve leur valeur normatrice, ils paraissent être aussi vagues et incertains que la notion qu'ils prétendent éclaircir.

Aussi, se comprend-il que plusieurs auteurs aient confessé franchement leur impuissance de définir le concept de la neutralité. C'est ainsi que certains d'entre eux se bornent à énumérer les droits et les devoirs du neutre [2]).

Cependant, pas plus que les définitions, une telle énumération ne réussit à élucider le problème; en effet, abstraction faite de la validité des normes énumérées, elle ne contient pas les éléments qui préparent la synthèse juridique d'une notion claire de la neutralité.

---

[1]) Comp. J. Haase, „*Wandlung des Neutralitätsbegriffes*", p. 22.

[2]) e.a. Lorimer, Haase.

Pour résumer, nous constatons que jusqu'à nos jours, la doctrine n'a pas réussi à élaborer une théorie qui dépouille la neutralité de l'arbitraire, de l'incertitude et de la médiocrité qui l'ont de tout temps caractérisée dans la pratique.

On est assez disposé à attribuer les nombreux échecs que la neutralité a subis au cours de l'histoire, moins à sa nature même, qu'à l'imperfection de l'organisation internationale et à la prédominance de la force des belligérants puissants. Cependant, bien que ces facteurs aient incontestablement l'un et l'autre été à l'encontre de l'autorité du droit des gens en général et du droit de neutralité en particulier, nous n'y voyons pas les causes fondamentales des échecs nombreux et continuels qu'a subis cette dernière institution.

Dans notre introduction nous avons déjà fait remarquer qu'une norme juridique saine a besoin d'une base réelle. Une telle norme doit être le produit d'un compromis bien réussi entre ce qui est désirable et ce qui est possible, de sorte qu'elle soit dotée d'un maximum de viabilité naturelle. Il n'y a que l'observation nette et l'appréciation exacte de la vie réelle qui puisssent réaliser un compromis pareil. Dans la société primitive les différentes normes prennent naissance d'une manière relativement arbitraire et accidentelle, c.-à-d. qu'elles ne participent pas d'un système prémédité. La coutume, le juge ou le législateur interviennent là où le besoin s'en fait sentir le plus fortement, donc d'une façon purement incidente et sous le signe de l'opportunité. À mesure que la société se développe et que son organisation devient plus compliqué, le souci de règles apparaît et l'élément d'opportunité diminue d'intérêt; l'interdépendance croissante des différents besoins demande une réglementation plus solide. Il faut qu'on envisage les règles en rapport avec les répercussions réciproques de leurs effets, ce qui aboutit à l'observation de certains principes, qui à leur tour s'amalgameront en système.

Le rapport entre ces principes et la vie sociale est essentiellement conjugué; d'une part, ils tirent leur origine de cette vie même, d'autre part, ils exercent sur elle une influence directrice, de sorte qu'il y a entre eux une action réciproque continuelle. Étant donné que l'ordre est le but du droit et qu'il s'oppose aux conflits, les principes de tout système juridique devront consti-

tuer un ensemble harmonieux. Dans un système bien organisé un conflit de principes est intolérable.

Le rapport intime qui existe entre la vie de la société et son système juridique exige que leur développement procède en harmonie. Naturellement le rythme de modification du système juridique, donc de ses principes, sera beaucoup plus lent que celui des normes concrètes. La grande difficulté consiste à reconnaître et à réaliser le meilleur rythme. En raison de cette difficulté le développement ne s'accomplit pas toujours d'une façon graduelle, mais irrégulièrement, c.-a-d., avec des secousses, qui se produisent aussitôt que les tensions provoquées par une divergence progressive entre le droit en vigueur et les besoins de la vie deviennent trop fortes. Souvent l'abolition ou la modification d'un principe ne s'effectue qu'à la suite d'une lutte violente; souvent un fondement qui semblait solide, paraît être plus tard une grave erreur.

Il en est ainsi particulièrement dans le domaine du droit international, qui en est encore au début de son développement. Dans ce domaine la création du droit s'opère sans système défini ni programme méthodiquement élaboré; au surplus ses moyens de formation organique sont encore bien primitifs. Là surtout, il est nécessaire d'examiner continuellement quel est l'effet d'un principe et d'une norme juridique par rapport au développement de la vie internationale.

Dans cet ordre d'idées, il y a lieu d'examiner quelle est la signification de la neutralité dans les rapports internationaux contemporains et quelle en est sa valeur pour le développement futur de ces rapports. Mais avant de procéder à cet examen, il se recommande d'abord de faire une critique des fondements de la neutralité en général.

La neutralité comme phénomène dans la vie des États est l'attitude de l'État indépendant qui, suivant sa libre volonté, a décidé de ne pas prendre parti dans une guerre ayant éclaté entre d'autres Puissances également indépendantes. À ce sujet il ne peut y avoir aucune différence d'opinion.

Puisqu'elle présuppose la guerre, la neutralité est une situation non originaire, mais dérivée. La neutralité n'est pas imaginable sans guerre, entre elles il y a un rapport indissoluble de fait et de raison.

Aussi est-il impossible de porter un jugement bien réfléchi sur le caractère général et, *casu quo*, juridique de la neutralité, sans avoir examiné le caractère correspondant de la guerre. Omettre un tel examen est une erreur, que l'on peut reprocher à bien des auteurs.

Le fait juridique se distingue d'un fait ordinaire par son pouvoir de produire des effets juridiques. Le fait juridique comme tel emprunte cette qualité aux effets juridiques qui s'y attachent. Or, il faut que ces effets s'emboîtent dans le système juridique en vigueur et dans les réalités de la vie, sinon on risque de créer une fantaisie sans valeur pratique. En matière de neutralité la doctrine se laissait trop facilement entraîner à se contenter de pures abstractions qui perdaient de vue le caractère véritable des choses réelles. Le principe de l'impartialité, par exemple, en donne une preuve convaincante. En étudiant les différentes théories de la neutralité on n'échappe pas à l'impression générale qu'elles sentent un peu trop le cabinet d'étude, du moins quant à la solution qu'elles présentent du problème difficile.

Aussi longtemps que le système juridique — si l'on peut parler d'un système — était dominé par le principe de la souveraineté absolue, il n'y avait qu'une seule limite à la liberté d'action de l'État en temps de paix, savoir la souveraineté des autres États. Du reste, chaque État se comportait comme s'il relevait de sa compétence exclusive de désigner les principes juridiques qui sont à la base du droit des gens.

Dans ledit système le maintien du droit étant abandonné à l'État lui-même et celui-ci pouvant librement décider ce qui est du droit, le recours à la force était toujours — du moins formellement — justifiable. Ainsi l'État, dès qu'il avait la qualité de belligérant, était parfaitement autorisé à porter atteinte à la souveraineté de son adversaire et de franchir une sphère d'action qui lui était interdite en état de paix.

Il en résulte donc, que sous le régime de la souveraineté, la guerre est un postulat juridique reconnu et généralement en vigueur. Or, si une communauté l'adopte, il faut qu'elle en assume les conséquences!

Cette vérité importante est loin d'avoir attiré toujours l'attention qu'elle mérite, probablement à cause du fait que le principe de la souveraineté mettait l'idée de la communauté internationale

à l'arrière-plan. Pourtant cette méconnaissance allait à l'encontre des faits, car en réalité la communauté internationale était un fait, peu importe que son organisation fût primitive. Aussitôt que les États entrent en communication, qu'ils déploient une activité extérieure, la communauté est déjà née; les intérêts communs se développent, l'interdépendance se fait valoir. La multiplication des conflits n'est en somme autre chose que la conséquence d'une activité croissante à l'intérieur d'une communauté insuffisamment organisée. À la longue, cela doit aboutir à la collaboration au profit de l'ordre et du bien-être commun.

Mais, il y a autre chose: au fond la reconnaissance du principe de la souveraineté présuppose une communauté internationale: en délimitant réciproquement la sphère d'action des membres, cette reconnaissance constitue un acte d'organisation. Seulement l'élaboration imparfaite de ce principe négligeait l'élément collectif et se concentrait tout à fait sur l'élément individualiste. De la sorte il était possible qu'on octroyât à l'État souverain le droit de considérer comme *res inter alios acta* la guerre entre tiers [1]. La guerre ne le regardant nullement, cet État se tenait en dehors du conflit, restait neutre et à cette qualité de non-belligérant il empruntait des titres au respect de sa souveraineté et de ses intérêts. L'argumentation semblait assez logique et la construction juridique assez évidente: d'une part, le droit au respect, de l'autre, le devoir d'abstention, d'où semblait procéder aussitôt l'obligation de l'impartialité.

Cependant, l'élaboration du droit de neutralité en règles concrètes se faisait attendre. La théorie se bornait à rédiger des généralités délicates offrant peu de points de répère à la pratique, tandis que celle-ci ne produsait que quelques règles historiquement développées, d'une valeur médiocre. Pourquoi ne réussissait-on pas à trouver des critères efficaces, pourquoi les normes se faisaient-elles attendre? Pourquoi un compromis général des intérêts du belligérant et du neutre — noyau du problème qu'on se posait — ne parvenait-il pas à se formuler? Pourquoi ordinairement la pratique était-elle une violation des prétendus droits du neutre et pourquoi le conflit s'aggravait-il à chaque guerre nouvelle? Est-ce que ces échecs seraient dus vraiment et uni-

---

[1]) Comp. Descamps, „*Le droit de la paix et de la guerre*", p. 127.

quement à la mauvaise foi des belligérants? Nous n'y croyons guère.

Quel est donc le caractère de ce postulat juridique positif qu'on appelle „la guerre"?

Le droit de faire la guerre est un droit fondamental de l'État souverain: „Ogni stato ha tutela dei suoi interessi e arbitrio di „recorrere alla guerra, anche senza alcuna provocazione di ostili-„tà", car la guerre est „uno stato legittimo" [1]).

Or, le but direct de la guerre est de briser, par la force, la résistance faisant obstacle à la réalisation du but indirect (but politique) qui est la cause du recours à la force. Il en est ainsi de toute guerre et pour toutes les parties en conflit. La violence déclanchée ne voit que le but direct, ce qui signifie que, aussi longtemps que ce but n'est pas encore atteint, elle tend à une activité quantitativement et qualitativement progressive. En sens absolu cette activité est limitée par le maximum de force que l'État en question peut développer. Bien que théoriquement il soit imaginable qu'un État impose certaines limites à l'emploi de la force, en réalité cela ne peut survenir que si cet État dispose de la supériorité vis-à-vis de son adversaire. Or, l'histoire nous apprend qu'une telle supériorité prononcée est exceptionnelle et qu'au contraire les forces se contrebalancent de façon à produire une lutte grave et épuisante. En général on peut observer une augmentation progressive des efforts, même sur une échelle telle, que de nos jours le belligérant est contraint de mobiliser toutes les forces, militaires et économiques, dont il dispose. Une pareille situation exige qu'on tire le plus grand profit des moyens disponibles, c.-à-d. que l'on porte atteinte à la résistance ennemie autant que possible, aux dépens d'un minimum d'effort et en risquant le moins possible. Est-ce que l'avantage anticipé pourra justifier les sacrifices probables, voilà la question prédominante.

On peut bien s'imaginer que deux États tombent d'accord pour observer réciproquement et en faveur d'États tiers, certaines règles et observer certaines limites en ce qui concerne l'emploi de la force des armes. Cependant, cet accord est d'un caractère profondément aléatoire, car son observation ne peut être raisonnablement garantie, d'une part, parce qu'il va à l'encontre du caractère illimité de la violence, d'autre part, à cause de l'im-

[1]) Ottolenghi, „*Il rapporto di neutralità*", p. 31.

possibilité de prévoir, même approximativement, les conditions dans lesquelles l'accord sera observé.

Dans son analyse magistrale de la guerre, CLAUSEWITZ [1]) a clairement découvert cet élément impondérable, cette tendance à l'extrême. Selon lui, cette tendance résulte de trois groupes de facteurs qui exercent une activité réciproque les uns sur les autres et qui présentent dans leur action les caractéristiques d'un cercle vicieux. Analysant l'emploi de la force, Clausewitz constate:

„.... so musz der, welcher sich dieser Gewalt rücksichtlos „bedient, ... ein Übergewicht bekommen, wenn der Gegner es „nicht tut. Dadurch gibt er dem Anderen das Gesetz, und so „steigern sich beide bis zum Äuszersten, ohne dasz es andere „Schranken gäbe als diejenigen der innewohnenden Gegenge- „wichte" [2]).

„Der Krieg ist ein Akt der Gewalt, und es gibt in der Anwen- „dung derselben keine Grenzen: so gibt jeder den Anderen das „Gesetz, es entsteht eine Wechselwirkung, die dem Begriffe nach „zum Äuszersten führen musz" [3]) (premier groupe).

„Nun ist der Krieg nicht das Wirken einer lebendigen Kraft „auf eine tote Masse, sondern .... immer der Stosz zweier leben- „diger Kräfte gegen einander .... So lange ich den Gegner nicht „niedergeworfen habe, musz ich fürchten dasz er mich nieder- „wirft, ich bin also nicht mehr Herr meiner selbst, sondern er „gibt mir das Gesetz, wie ich es ihm gebe. Dies ist die zweite „Wechselwirkung, die zum zweiten Äuszersten führt" [4]) (deuxième groupe).

„Gesetzt wir bekämen .... eine erträgliche Wahrscheinlich- „keit für die Widerstandskraft des Gegners, so können wir da- „nach unsere Anstrengungen abmessen, und diese entweder so „grosz machen, dasz sie überwiegen, oder im Fall dazu unser „Vermögen nicht hinreicht so grosz wie möglich. Aber dasselbe „tut der Gegner: also neue gegenseitige Steigerung, die in der „bloszen Vorstellung wieder das Bestreben zum Äuszersten haben „musz" [5]) (troisième groupe).

---

[1]) C. von Clausewitz, „*Vom Kriege*".
[2]) Clausewitz, „*Vom Kriege*", p. 4.
[3]) *ibidem*, p. 5.
[4]) *ibidem*, p. 6.
[5]) *ibidem*, p. 6.

En réalité l'emploi de la force n'atteint pas toujours son maximum. Il y a des facteurs — p.e. l'équilibre entre le but politique et les sacrifices qu'il mérite — qui *peuvent* modérer la notion abstraite de la guerre, mais „je groszartiger und stärker „die Motive des Krieges sind, je mehr sie das ganze Dasein der „Völker umfassen, je gewaltsamer die Spannung ist, die dem „Kriege vorher geht, um so mehr wird es sich seiner abstracten „Gestalt nähern" [1]).

Il en résulte que la restriction *a priori* de la violence va à l'encontre de la nature de la violence. Si une restriction pareille est sujet d'un accord interétatique ou d'une règle de droit international, on peut dire avec raison que c'est une spéculation dangereuse. À la longue il est impossible de méconnaître impunément la nature des choses; aussitôt que le conflit s'aggrave suffisamment la réalité se venge, de sorte que ladite restriction perd toute valeur sous la pression des intérêts en jeu. L'histoire mondiale en connaît de multiples exemples. En voici un de la grande guerre.

En lisant la réponse de Lord Grey au Colonel House concernant la plainte du gouvernement des États-Unis en matière de mesures maritimes de la Grande-Bretagne, mesures, en effet, peu conciliables avec les réclamations du droit de neutralité, on s'aperçoit que cette réponse ne constitue pas un document diplomatique ordinaire — c.-à-d. un document qui dissimule sous une élégance facile les difficultés et qui évite de blesser les sensibilités —, mais que cette réponse va droit au but dans un exposé bref, presque brusque, des faits découlant de la dure réalité:

„Nous sommes obligés", écrit Grey, „soit de maintenir nos „différences de point de vue avec votre gouvernement, soit „d'abandonner définitivement et ouvertement toute tentative „pour arrêter les marchandises transportées en Allemagne ou „provenant de cet État par les ports neutres .... ce qui équi„vaudrait à abdiquer toute chance d'empêcher la victoire de „l'Allemagne .... Je suis convaincu que la véritable question „n'est pas de poursuivre des discussions juridiques sur ces diffé„rents problèmes, mais plutôt de savoir si nous devons continuer „à faire ce que nous faisons ou rien du tout".

On ne pourra prétendre qu'il s'agit ici de mauvaise foi de la part de l'Angleterre, il n'y a pas moyen d'échapper au dilemme

2) *ibidem*, p. 19.

qui est la conséquence extrême de l'emploi de la force. C'est la nature qui pose l'alternative vaincre ou mourir. Quand la violence a atteint de telles dimensions que le blocus affame des peuples entiers et que la guerre sousmarine illimitée détruit aveuglément la navigation commerciale du monde, alors le caractère artificiel et irréel du droit de neutralité est mis au grand jour. Et voici la quintessence du problème: la neutralité dans sa conception juridique est une notion artificielle, elle est au fond tout à fait „*weltfremd*" en voulant limiter l'activité du belligérant. Nonobstant le fait que les États ont fait maintes fois appel au droit de la neutralité, et qu'on a consacré un nombre de livres à sa défense, ce droit a toujours manqué de fondement. La guerre n'est pas un jeu, ni un sport qu'on pratique selon des règles préfixées, si évidemment on élimine les règles stratégiques qui sont purement techniques. Les quelques restrictions juridiques du droit de guerre n'ont jamais constitué des restrictions essentielles; on peut dire d'elles ce que Clausewitz a écrit il y a cent ans: „Un„merkliche kaum nennenswerte Beschränkungen, die sie (c.-à-d. „la guerre) sich selbst setzt unter dem Namen völkerrechtlicher „Sitte, begleiten sie ohne ihre Kraft wesentlich zu schwächen" [1]).

Il en est de même pour *toute* restriction de la guerre, non pas seulement pour celles provenant du droit de guerre. Aussi, toutes les conférences internationales qui visaient la limitation ou la réglementation de la guerre, se sont-elles heurtées au même obstacle, savoir le refus opiniâtre des États à faire une concession qui pourrait signifier un affaiblissement unilatéral de leur force.

Dans la guerre de 1914 les belligérants ne toléraient pas des restrictions importantes à la violence; on observait seulement les règles qui ne constituaient pas un affaiblissement réel de sa force, ou dont l'observation était extorquée indirectement par la menace d'une force supérieure ou d'un danger qu'on ne voulait pas risquer. Il en a toujours été ainsi et il en sera de même dans une guerre future. Qu'on pense p.e. à la règle qui prescrit que la guerre doit être précédée d'une déclaration de guerre. Cette règle a été observée dans la guerre de 1914. C'est qu'elle ne constituait pas une restriction gênante. De nos jours on peut remarquer la tendance à se débarrasser de ce devoir (comp. les conflits sino-japonais et italo-éthiopien). La cause s'en trouve partiellement

[1]) Clausewitz, „*Vom Kriege*", p. 1.

dans certaines considérations juridiques et politiques, mais surtout dans l'élément de surprise qui est une des exigences primordiales de la stratégie moderne. Inutile donc de se faire des illusions; si la situation devient périlleuse on aura recours à la guerre chimique et bactériologique, on se servira du bombardement aérien contre la population civile et même, ci cela semble avantageux, on empoisonnera l'eau potable, on tuera les prisonniers, on violera les privilèges de la Croix Rouge et on se moquera des droits des neutres, car la violence comme telle ne connaît pas de limites.

La seconde erreur de la théorie de neutralité c'est qu'elle méconnaît la structure de la société internationale. Il faut insister une fois de plus sur ce point important. Le fait que cette société est primitive et mal organisée, ne justifie pas encore la défense d'une conception qui suppose que les États vivraient absolument indépendants, les uns à côté des autres, et que leurs relations seraient principalement dominées par des antithèses. Indubitablement on avait dû se rendre compte des intérêts communs et de l'interdépendance croissante qui entrelient les États. Bien qu'au commencement ces liens fussent faibles, il n'était pas difficile à prévoir qu'à la longue ils devaient se renforcer de plus en plus. On peut dire que de nos jours ils forment un réseau serré autour du monde entier. Par conséquent, il est impossible que l'intervention violente de la guerre se restreigne aux relations des belligérants. Son influence perturbatrice se fera sentir sur beaucoup d'autres relations internationales et souvent même on sera impuissant à en prévoir les suites désastreuses pour le monde.

Or, l'attitude neutre, en ne se souciant que de mettre à l'abri de la guerre les intérêts propres d'un État *individuel*, perd de vue que l'atteinte faite à un intérêt commun ne regarde pas seulement les États individuels, lésés par cette atteinte, mais surtout la communauté comme telle de ces États. En conséquence, la guerre, ayant éclaté entre deux membres de cette communauté, ne peut être considérée comme une *res inter alios acta* par les autres membres.

De ce point de vue, l'alternative: „devenir belligérant ou bien s'abstenir complètement du conflit" paraît aussi peu nécessare, que logique ou juste.

Quant aux doctrines, il y a d'abord celle qui considère la neu-

tralité comme un état qui en principe serait égal à l'état de paix. Cette conception a été suffisamment réfutée par les faits. La guerre moderne exerce une telle influence sur les relations internationales, qu'elle affecte plus ou moins tous les États participant à la vie internationale et que même elle peut créer, pour beaucoup d'entre eux, une situation bien différente de l'état de paix.

La doctrine qui défend le compromis n'a pas de base solide, elle non plus. Un compromis présuppose la limitation d'exigences contradictoires et se propose pour but de les concilier. Or, comme nous l'avons démontré ci-dessus, l'activité du belligérant étant relativement illimitée, il s'en suit que le compromis manque d'un élément fondamental. Le compromis sera donc toujours une solution risquée. Autant vaudrait de conclure un accord avec le feu qui consume une maison, pour épargner les bâtiments voisins.

Plusieurs auteurs ont d'ailleurs compris qu'il y a un point faible dans cette limitation inconditionnelle de la guerre et qu'il y aura toujours des circonstances inévitables dans lesquelles le belligérant franchira les limites fixées.

Ensuite il se peut qu'on reconnaisse en principe la liberté d'action du belligérant, mais qu'on ait peur des conséquences pratiques.

Dans les deux cas il semblait que l'introduction d'une notion juridique nommée „nécessité de guerre" pouvait résoudre la difficulté. Ce „droit de la nécessité" laissa au belligérant assez de liberté! Qu'on juge: „Le droit de la nécessité", dit Hautefeuille, „absorbe tous les droits, dispense de tous les devoirs, c'est un „pouvoir unique en son espèce" [1]) et encore: „le droit de la „nécessité c'est le pouvoir donné au belligérant de prendre à „l'égard de tous les peuples du monde, son ennemi excepté, toutes „les mesures qu'il juge nécessaires ou utiles à l'attaque de son „adversaire, c'est un pouvoir dictatorial et sans bornes sur tous „les peuples pacifiques" [2]).

En effet le droit de la nécessité entraînait de graves conséquences, inacceptables pour les défenseurs du droit des neutres et pour cette raison beaucoup d'entre eux le rejettent [3]). On s'est

[1]) Hautefeuille, „*Des droits et des devoirs neutres*". Titre VIII, p. 52.

[2]) *ibidem*, Titre III, § 2.

[3]) Comp. e.a.: Pradier Fodéré, „*Traité de droit international public européen et américain*", Tome I, p. 273.

surtout inquiété de l'application pratique de ce droit, se demandant s'il est possible de trouver les normes pouvant donner à ce but de justes directives.

En traitant du droit de la nécessité, Strupp enseigne:

„Liegt eine Staatsnotwendigkeit vor, ist insbesondere, wenn „auch nicht die ganze Existenz, so doch ein Lebensinteresse „eines Staates gefährdet, befindet er sich in einer Notlage, aus „dem ihn nach menschlichem Ermessen nur die Nichtbetrachtung „fremder Neutralität zu retten vermag, so darf er in soweit sich „über diese hinwegsetzen als es zur Abwendung dieses Notstandes „erforderlich ist" [1]).

À première vue cette argumentation semble assez justifiée et claire, mais dès qu'on se demande quels sont les critères de „Lebensinteresse", „hinwegsetzen", „erforderlich", il n'y reste que des points d'interrogation. Bien que la notion „menschliches Ermessen" puisse avoir l'air assez rassurante, elle n'est — malgré son efficacité en droit privé et pénal — dans le domaine en question qu'une norme bien vague. Il en résulte que l'élaboration juridique du droit de la nécessité se heurte aux mêmes difficultés que la notion de la neutralité elle-même. L'incertitude partout et encore une source d'innombrables différends d'opinion!

Pourtant, et même le défenseur le plus fervent de la neutralité ne pourra le nier, il se peut qu'un belligérant ne puisse respecter les droits du neutre qu'en affaiblissant sérieusement sa position à l'égard de son adversaire, ce qui pourra menacer sa propre existence. Supposons, pour bien marquer la difficulté, que le bon droit de ce belligérant soit indiscutable, p.e. il est victime d'une agression atroce et non provoquée, — comment les théoriciens qui réclament l'inviolabilité absolue de la neutralité se tireraient-ils du dilemme? Eux, qui ne tolèrent même pas la moindre infraction à l'existence indépendante et à la souveraineté du neutre, à quel titre voudraient-ils sacrifier l'existence entière du belligérant, agissant en vertu du même droit de souveraineté? La contradiction est vraiment éclatante!

Ainsi, d'un côté, on ne peut rejeter le principe de la nécessité de guerre, tandis que d'un autre côté, ce principe ne se laisse pas

---

Descamps, p. 135.
Bonfils, „*Manuel de droit international public*", p. 119.
[1]) Karl Strupp, „*Die Neutralität Griechenlands und das Völkerrecht*", p. 133.

couler dans une forme juridique efficace, et ce, sans parler du fait que, pour un État souverain, le droit de la nécessité constituerait un élément de sa souveraineté, c.-à-d. que l'application de ce droit rentrerait, aussi bien que celle du droit de faire la guerre, dans la compétence exclusive de cet État.

En somme, la doctrine n'a pas réussi à présenter une conception claire de la neutralité; elle se distingue par une grande divergence d'opinions, elle va souvent à l'encontre de la réalité et elle souffre de contradictions intrinsèques.

Comment se peut-il, demandera-t-on, qu'on ait si longtemps adhéré à cette notion malheureuse, qu'on ait toujours renouvelé les efforts pour la développer et la perfectionner?

À notre avis c'est parce qu'on n'a pas reconnu que déjà le point de départ était faux. La matière, il faut bien le dire, était très compliquée. Dans ses grands traits l'évolution a été la suivante:

Au commencement l'anarchie dans la vie des États aboutissait à l'arbitraire complet, dirigé par l'intérêt propre des États individuels, de sorte que les nations faibles étaient à la merci de la violence des grandes Puissances. Surtout en temps de guerre la situation des non-belligérants était souvent insupportable.

Dans cet état de choses la doctrine de la souveraineté absolue apparaissait. Elle fondait l'existence de l'État souverain sur la base juridique de l'indépendance et de l'égalité et adjugeait le maintien de ses droits et la gérance de ses intérêts à la compétence exclusive de l'État individuel. En ne traçant qu'une limite négative et en ne se souciant pas de la réglementation des relations positives qui constituaient la société internationale, elle proclamait l'intérêt propre en loi suprême et, en conséquence, elle sanctionnait, pour ainsi dire, l'état qui auparavant existait déjà de fait.

Les États adhéraient de grand cœur au principe de la souveraineté; les grands, parce qu'il leur garantirait à l'avenir une justification, du moins formelle, de leurs faits et gestes; les petits, parce qu'il leur pourrait servir de titre juridique à leurs plaintes.

Inutile de dire qu'en réalité la situation ne s'améliorait aucunement et que la position des non-belligérants restait ce qu'elle était auparavant. Pour cette raison on ne se résignait pas à cette situation et on s'efforçait d'y mettre fin. La façon de résoudre ce problème a subi une influence profonde du principe de la sou-

veraineté absolue. L'adoption générale de ce principe ayant mis les théoriciens devant un fait accompli, ceux-ci étaient obligés d'en tenir compte. Aussi, la solution du problème ne pouvait-elle pas aller à l'encontre de ce principe. Dans les circonstances données un pareil effort semblait déjà condamné d'avance: il n'était pas susceptible d'application. Celle-ci, on la cherchait dans le cadre du principe-même. Par conséquent, la tendance du problème devenait relativement restreinte, c.-à-d. la question se réduisait à la suivante: comment et suivant quelle base la condition des États non-belligérants peut-elle être améliorée, sans porter atteinte au principe de la souveraineté? Ainsi il est arrivé qu'on s'est efforcé d'élaborer la doctrine de la neutralité sur la base de la souveraineté. Le droit de la neutralité devait tenir au respect de la souveraineté du non-belligérant, ce qui d'ailleurs signifie que le régime de la neutralité était condamné à souffrir des mêmes défauts que le régime de la souveraineté. La doctrine de la neutralité elle non plus ne s'occupait que de l'État individuel. La conception individualiste restait et avec elle la contradiction intrinsèque d'un système qui méconnaissait l'existence d'une société internationale. Parce qu'on voulait atteindre à tout prix le but proposé, savoir la protection des États non-belligérants, on tentait d'établir le principe juridique de la neutralité et on traçait un plan de droits et de devoirs, dont nous avons déjà critiqué la valeur.

En résumé nous constatons qu'il y a deux facteurs dont l'importance a été, sinon négligée, du moins sous-estimée par la doctrine, savoir:

1°. le caractère absolu de la violence déclanchée par la guerre;

2°. l'existence, dans une certaine mesure, d'une société internationale lors de la réception du principe juridique de la souveraineté.

Au cours de l'histoire ces deux facteurs ont encore gagné en importance; le premier, parce que la guerre est devenue de plus en plus violente; le second, parce que graduellement la société internationale s'est développée.

À notre avis les facteurs précités portent atteinte aux fondements mêmes du principe de la neutralité. Si l'on examine le système juridique international, découlant du principe de la souveraineté et si l'on tient compte desdits facteurs, on arrive

inévitablement à une conclusion qui est bien différente de la conception traditionnelle de la doctrine. Dans la société des États souverains la défense de son intérêt propre est abandonné à l'État individuel. Afin de réaliser cette défense l'État dispose de plusieurs moyens parmi lesquels le recours à la force. Celui-ci n'est pas interdit, au contraire, il est un droit, même un droit souverain, car ce droit est fonction intégrante de la souveraineté. À sa souveraineté un État emprunte *ipso iure* le droit de faire la guerre et s'il est d'avis que la défense de son intérêt propre l'exige, il peut s'en servir librement. Dans la société des États souverains, le recours à la force constitue donc formellement un moyen judiciaire.

Une fois le principe de la souveraineté reconnu et, avec lui, le droit de la guerre dans la société internationale, il est tout à fait logique que les États membres de cette société devront en accepter les conséquences, du moins en tant que le rejet de ces conséquences ne va pas à l'encontre du principe et du droit qu'ils viennent de reconnaître. Or, la guerre comme telle ne peut être acceptée qu'intégralement, sinon il faudra la repousser, *media via nulla est*; „un peu" de guerre ou la guerre „réglementée" sont des *contradictiones in terminis*. Il en résulte que les risques découlant du caractère illimité de la guerre incombent *de iure* aux membres de la société dans laquelle la guerre est en vigueur comme une institution juridique. À proprement parler, cela signifie que pour l'État qui a pris la qualité de belligérant, en vertu de son droit légitime de faire la guerre, les restrictions que la souveraineté des autres États impose à sa sphère d'activité en temps de paix, sont supprimées en tant que l'exige l'exercice efficace de ce droit de la guerre, tandis que l'État non-belligérant ne pourra discuter à juste titre la validité d'un principe qu'il reconnaît lui-même. Tout au plus pourra-t-il critiquer l'exercice *in concreto* du droit de la guerre, — p.e., il pourra prétendre que la situation du belligérant ne justifie pas les mesures prises par celui-ci, — même serait-il possible d'imaginer un droit à certains dédommagements en vertu de l'avantage que le belligérant a eu des mesures qui ont porté préjudice au non-belligérant. Cependant, jamais le non-belligérant ne pourra alléguer, à l'égard du belligérant, un droit fondamental à son intégrité complète, ce serait une méconnaissance du droit de la guerre

comme tel. Par conséquent, l'État qui veut garder sa qualité de non-belligérant, court et doit savoir qu'il court des risques dont il ne peut se plaindre à juste titre, car ces risques dérivent inévitablement du système juridique en vigueur.

Néanmoins un État n'est jamais obligé d'agréer les risques découlant d'une guerre entre des États tiers. Il est fondé à défendre sa souveraineté et ses intérêts en se servant, lui aussi, de son droit légitime du recours à la force, donc, en prenant lui-aussi la qualité de belligérant et en s'opposant à main armée aux dommages qui le menacent.

Mais alors, dira-t-on, les petites nations pacifiques seront sacrifiées au droit des belligérants, elles seront pratiquement dépourvues de protection, à cause de leur incapacité de manier le moyen judiciaire de la violence! Bien que cela soit incontestable, cet argument ne peut pas servir d'objection, car la position de la nation faible est toujours défavorable: non seulement comme non-belligérant à l'égard des belligérants plus forts, mais toutes les fois que le maintien de ses droits dépend du moyen judiciaire extrême, de la force. C'est là une conséquence logique d'un système juridique qui reconnaît un moyen judiciaire dont l'effet est directement proportionnel à la puissance actuelle de celui qui s'en sert.

Aussi, confessons-nous l'opinion que le développement théorique du principe de la souveraineté et du *ius belli gerendi* aurait dû aboutir à la reconnaissance de la primauté du droit des belligérants.

Dans le système en vigueur, la réclamation des non-belligérants à l'intégrité en vertu d'un soi-disant droit de la neutralité, manque de bien-fondé et les efforts entrepris par la doctrine à fournir une base juridique à cette réclamation, ont échoué.

On peut regretter qu'il en soit ainsi, on peut se plaindre du fait qu'alors on reconnaît *de iure* le droit du plus fort et qu'on sanctionne l'anarchie et l'injustice. Nous sommes des premiers à avouer qu'une situation pareille répugne au sentiment de justice, mais cela ne permet pas encore de méconnaître la réalité et de défendre un principe purement artificiel qui va à l'encontre des prémisses qui sont à la base du système suivant lequel ce principe doit être introduit.

Aussi, sommes-nous d'avis que la neutralité, conçue sous la

forme d'un principe juridique, est un concept erroné et que l'insuccès inévitable de son application pratique a été et restera nuisible au prestige du droit international.

Il y a lieu de se demander cependant quelle a été la valeur de la neutralité incidente, telle qu'elle est apparue assez fréquemment dans l'histoire des derniers siècles, et quelle sera son importance probable dans l'avenir.

Précisons d'abord la notion „neutralité incidente". Par neutralité incidente nous entendons la situation de fait, créée par la volonté d'un État qui vise la non-participation à une guerre entre États tiers, en tant que cette situation est soumise à certaines règles juridiques. Il s'agit donc de l'ensemble de règles positives qui intéressent les rapports mutuels du belligérant et du non-belligérant en prévision de l'état de guerre. Ces règles, nous l'avons déjà vu, étaient des produits de l'opportunité, elles prenaient naissance par ordre d'urgence, pour ainsi dire. Aussi, ne constituent-elles pas un système, elles règlent à bâtons rompus et les efforts à les systématiser ont échoué. Bien qu'en général l'application pratique ait laissé beaucoup à désirer, on peut tout de même indiquer des exemples où une, ou plusieurs de ces règles ont été effectivement observées. En tant que cette observation a contribué à adoucir actuellement la controverse aiguë entre les intérêts des États belligérants et ceux des États non-belligérants, il serait injuste de vouloir lui dénier *a priori* toute importance. Cependant il faut remarquer aussitôt que la définition concrète de cette valeur est bien difficile. On devrait envisager la situation donnée en supposant, *ceteris paribus*, l'absence des règles appliquées. Étant donné que la situation des États non-belligérants était souvent déplorable, il semble à première vue qu'il est toujours préférable d'avoir des règles imparfaites que de n'avoir aucune règle et que déjà la moindre amélioration de la situation justifie leur existence. Une argumentation pareille ne déborde pas de force convaincante, mais il faut que notre critique se mitige, si nous nous rendons compte de la difficulté du problème. En fait, ce problème était, d'après sa nature, insoluble, étant de l'ordre de la quadrature du cercle. D'un côté, les axiomes de la souveraineté et du *ius belli gerendi*, à l'intégrité desquels on ne pouvait ni ne voulait toucher, de l'autre côté, l'état de plus en plus insupportable des non-belligérants et

l'opposition croissante du sentiment de justice, qui tous les deux étaient les conséquences pratiques de ces axiomes. Il s'en suivait que les règles de la neutralité provenaient plutôt de la nécessité que de la logique.

À la condition qu'on tienne suffisamment compte de cette dernière vérité, on ne pourra condamner l'insertion de règles concernant l'attitude neutre dans un traité, ce qu'il faut bien distinguer de la création d'un principe juridique de „neutralité."

Si ces règles sont observées, tant mieux. Mais les parties contractantes ne devront pas perdre de vue que la conclusion d'un traité pareil contient un élément d'incertitude extraordinaire, les circonstances lors de l'observation étant anormales et impossibles à apprécier; que souvent la non-observation paraîtra inévitable; que, souvent aussi, on ne pourra élever contre la non-observation qu'une plainte purement formelle, donc faiblement fondée; et qu'en temps de guerre un État sera beaucoup moins disposé à faire des sacrifices au droit international aux dépens de ses intérêts propres qu'en temps de paix.

On ne peut prétendre qu'on ait eu toujours clairement devant les yeux le vrai caractère de la neutralité. La surestimation des succès modestes des règles de la neutralité renforçait toujours l'espérance vaine que l'élaboration de la neutralité en institution générale de droit, — en garantie pratique de la paix, n'était qu'une question de temps et de bonne volonté. Un verre qui tombe ne se casse pas toujours, mais celui qui en déduirait qu' „en principe" le verre n'est pas une matière fragile, éprouverait de graves déceptions! Qu'on se garde donc de voir dans les règles de la neutralité autre chose, qu'un pansement provisoire avec tous les défauts propres aux remèdes d'urgence.

Quant au problème de l'importance de la neutralité à l'avenir, il est intimement lié à celui de l'influence exercée par la tendance d'après guerre que nous désignerons tout court par „renaissance de l'idée de la solidarité". Nous traiterons de ce sujet dans la partie suivante.

DEUXIÈME PARTIE

LA NEUTRALITÉ DEPUIS 1920

La période qui a suivi la grande guerre de 1914–1918 a produit dans la vie internationale des tendances et des phénomènes qui, loin de laisser intacte l'ancienne conception de la neutralité, ont encore souligné et augmenté les graves objections qu'on peut lui opposer.

En examinant la situation on découvre des influences qui intéressent, non seulement l'application des règles positives qui constituent le soi-disant droit de neutralité, mais aussi le droit souverain de rester neutre. Ces influences dérivent d'abord du principe de la solidarité internationale qui, émané de la vie même des peuples, se fait de plus en plus valoir dans les théories juridiques, et dont la répercussion, jusqu'à un certain degré, a déjà atteint le droit positif; ensuite de l'évolution contemporaine de la guerre, qui ne manquera pas de rendre encore plus défavorables les conditions dans lesquelles les règles du droit de la neutralité devront se réaliser.

CHAPITRE IV

L'INFLUENCE DU PRINCIPE DE LA SOLIDARITÉ

a. La valeur du principe.

Dans la partie précédente nous avons recherché les forces motrices qui, dans l'histoire des peuples, ont créé le besoin d'une certaine solidarité dans les relations internationales. Elles sont constituées, d'une part, par l'interdépendance économique et politique des États, d'autre part, par l'incapacité de la guerre à résoudre les conflits internationaux conformément au sentiment de justice ou d'équité, souvent même aux nécessités pratiques.

Après la guerre de 1914 les auteurs ne se sont pas lassés d'attirer l'attention publique sur ces facteurs importants, par lesquels les intérêts des nations s'entrelient de plus en plus. Nombreuses sont les voix d'autorité indiscutable qui, dans les œuvres scientifiques, aux conférences internationales, dans les journaux et dans les périodiques, ont démontré que cette interdépendance est loin d'être une chimère et que les dangers, provenant de sa méconnaissance, menacent directement le bien-être, et même l'existence, des peuples civilisés. Le règne de l'arbitraire, dirigé par l'intérêt propre des États individuels, doit aboutir à la longue à une situation désavantageuse, sinon désastreuse, pour tous. Les fameux principes du libéralisme individualiste du XIXième siècle ne suffisent plus à guider les relations des peuples, car ce n'est pas la liberté, mais avant tout l'organisation qui manque à la vie internationale. L'adage du „laisser faire" qui, autrefois, jouissait d'une réputation de haute sagesse, se trouve de nos jours aussi peu praticable sur le terrain de l'économie nationale que dans le domaine des relations internationales. P.e. la théorie du libre choc des forces qui, en garantissant le *„survival of the fittest"*, constituerait un acheminement à l'assainissement naturel, théorie qui par sa simplicité séduisante a exercé une influence prépondérante surtout dans la vie économique, se prêtait peu à diriger l'attention des hommes vers les principes de la solidarité et de la collaboration. Quoi qu'il en soit, le sentiment de justice a réclamé en vain l'application de ces principes et pendant longtemps les efforts réalisés pour les introduire dans le droit des gens se sont heurtés à l'opiniâtreté de l'égoisme politique, malgré les argumentations irréfutables du bon sens. Il fallut encore une débâcle pour prouver qu'on faisait fausse route en poursuivant la pratique traditionnelle. La réalité impitoyable de la guerre de 1914 démontre une fois de plus qu'une lutte de pareille étendue est une catastrophe pour tous les États participants, que ceux-ci en sortent vainqueurs ou vaincus. Même d'un point de vue purement matérialiste, les avantages que les vainqueurs tirent d'une soit-disant victoire, ne valent pas les graves sacrifices qu'elle impose. En outre, ces avantages ont souvent un cáractère bien artificiel et, par conséquent, ne sont pas de longue durée, ce que les évènements historiques des deux décades qui ont suivi la paix de 1919 viennent de prouver.

Aussi, les suites de la dernière guerre n'ont-elles pas manqué de produire une vive réaction dans le monde entier. La vague de réprobation qui s'empara de l'opinion publique, envahit tous les pays civilisés en réclamant, au nom de la justice et de l'humanité, la collaboration en droit et en fait des peuples et l'abolition de la guerre. Ce mouvement a créé une atmosphère favorable à la réalisation des projets qui, depuis longtemps, occupaient les esprits pacifiques. Cependant, un mouvement pareil est, d'après la nature des choses, en bonne partie idéaliste, ce qui veut dire que son enthousiasme optimiste est plus enclin à marcher droit au but de l'idéal qu'à examiner à tête reposée la valeur réelle des projets et la possibilité de les réaliser dans l'ensemble des relations existantes. Par conséquent, il peut arriver que l'élaboration concrète d'une idée rencontre de tels obstacles pratiques que pour le moment cette idée paraît irréalisable. Les conférences du désarmement en fournissent un exemple évident.

D'autre part, il se peut aussi qu'on réussisse à réaliser le but proposé, mais que les résultats atteints exercent une influence sur certains facteurs, souvent secondaires, dont on n'a pas, ou du moins insuffisamment prévu les conséquences. À un certain degré il en est ainsi du problème de la neutralité. L'idée de la solidarité internationale et de l'action commune contre le recours illicite à la force doit affecter inévitablement la conception traditionnelle de la neutralité. Bien que dans des conférences internationales ce problème ait été mis à l'ordre à plusieurs reprises, on n'a pas encore réussi à fixer clairement l'aspect juridique futur de la neutralité. Il faut remarquer aussitôt que cela peut s'expliquer en bonne partie par le caractère expérimental propre aux efforts faits pour l'organisation internationale.

Envisageons la question d'abord du point de vue théorique. La neutralité étant fonction de l'état de guerre, il est nécessaire de rechercher les changements juridiques que celui-ci a subis, afin de découvrir les modifications de celle-là. En tant que l'organisation politique et juridique des nations se propose d'éliminer la guerre de la vie internationale, la neutralité comme telle est en principe condamnée à disparaître. Cependant, l'abolition de la guerre n'est pas affaire d'un trait de plume. Elle exige, non seulement la déclaration solennelle des États de s'abstenir du recours à la force, mais, malheureusement, aussi une loi pénale

défendant un tel recours et menaçant toute violation d'une sanction sévère. Il va de soi que l'exercice effectif de cette sanction pourra aboutir au maintien du droit à main armée. Par conséquent, le fait de la guerre pourra subsister, car, de même que la défense de l'État victime qui s'oppose contre son agresseur, la répression de celui-ci par les forces de la communauté internationale fera naître une situation qui, en fait, n'est autre chose que la guerre. Pourtant la qualification juridique de ce phénomène a bien changé. Le recours à la force par l'agresseur, jadis exercice légitime d'un droit souverain, commence à constituer un acte illicite, privé de toute justification juridique et mis sous peine de sanctions internationales. Cette modification a plusieurs conséquences importantes.

D'abord le droit de faire la guerre cesse d'exister comme partie intégrante, comme élément essentiel de la souveraineté. Tout au plus il n'en reste qu'un droit de défense bien limité. Abstraction faite de ce droit de défense légitime, un État ne peut recourir à la force que selon les règles du droit des gens et cela jamais *propria autoritate*, mais seulement par autorisation *expressis verbis* de l'organe international compétent.

Quant au droit de rester neutre, déjà la qualité de membre de la communauté internationale s'oppose fondamentalement à toute conception juridique qui permettrait de considérer comme *res inter alios acta* une guerre qui a éclaté au sein de la communauté. D'autre part, l'élaboration concrète du principe qui exige le maintien du droit international par le moyen d'une collaboration effective des États, doit imposer inévitablement certaines obligations qui, en cas d'un conflit armé, sont incompatibles avec les principes qu'on met ordinairement à la base de la neutralité traditionnelle. Lors même que les États sont libres à participer aux sanctions internationales comme bon leur semble, de sorte qu'un État, par exemple, peut se borner à appliquer certaines sanctions économiques, cette attitude n'est pas encore compatible avec la neutralité. Car, du point de vue théorique, les relations juridiques de l'État sanctionniste avec l'agresseur, d'une part, et avec l'État lésé, d'autre part, ne sont certainement pas des relations basées sur „l'abstention rigoureuse d'immixtion" et sur „la parité de traitement des parties en conflit". Il y a une contradiction fondamentale entre les principes de la neutralité tra-

ditionnelle et ceux d'une communauté internationale organisée. Aussi, peut-on remarquer que les efforts entrepris pour concilier la participation aux sanctions, en vertu de l'art. 16 du Pacte de la S.d.N., avec l'attitude neutre, n'ont pas résolu la question principale. Ils se bornent à élaborer un compromis en s'inspirant de la thèse que la participation à certaines sanctions ne se heurterait pas à la pratique des règles du droit positif concernant la neutralité. Le conflit n'en existe pas moins.

En somme le point de vue théorique n'admet pas le maintien de la neutralité traditionnelle dans une véritable société internationale. À mesure que l'organisation de celle-ci se perfectionnera, celle-là devra perdre de son importance et finira par disparaître.

Dans la littérature moderne la conception que nous venons de développer est assez généralement répandue. À vrai dire, elle ne rencontre pas d'objections sérieuses; la majorité des auteurs qui prétendent que la neutralité ne disparaîtra pas, ne conteste point l'existence de la contradiction comme telle, mais se base sur la conviction que la société internationale n'atteindra jamais un degré de développement tel que la disparition de la neutralité serait inévitable. Cela n'empêche pas que la neutralité subira une modification importante, ce que nous espérons examiner plus loin.

b. L'influence du principe sur la pratique.

La volonté de réaliser la solidarité dans la vie internationale s'est manifestée par des résolutions et des vœux acceptés lors des différentes conférences internationales et par la conclusion de plusieurs traités dans lesquels on peut clairement distinguer le germe, plus ou moins développé, d'une organisation fondée sur la collaboration des peuples.

Le Pacte de la S.d.N. commence par les mots suivants: „Les „H.P.C., considérant que, pour développer la coöpération entre „les Nations etc.".

Dans l'article 11 du même Pacte nous lisons: „que toute guerre „ou menace de guerre .... intéresse la Société toute entière".

La 8ième Assemblée a exprimé dans sa déclaration du 24 septembre 1927: „l'Assemblée reconnaissant la solidarité qui unit „la communauté internationale, ...".

À la Conférence de la Havane les républiques américaines ont considéré dans leur résolution du 18 février 1928:

„Que las naciones americanas deberán siempre inspirarse en „la cooperación solidaria para la justicia y el bien general".

Ces quelques exemples, qu'on peut facilement multiplier, nous apprennent que l'idée de la solidarité n'est pas une notion enfermée dans les cabinets d'étude, mais qu'elle vit dans le monde, nonobstant le fait que cette vie est délicate.

En effet, l'organisation de la communauté internationale est encore bien modeste et souffre de graves défauts. Les traités concernant cette organisation ne visent pas le même but direct. Ils ont été créés plus ou moins indépendamment les uns des autres, ils manquent d'unité quant aux moyens dont ils se servent, quant aux obligations qu'ils imposent et quant à leur sphère d'action territoriale. Les conventions suivantes méritent d'être mentionnées:

A. Le Pacte de la S.d.N. Il réunit un grand nombre d'États dispersés sur le monde entier. Malheureusement parmi les États qui ne se sont pas joints à la Société ou qui s'en sont détournés se trouvent plusieurs grandes Puissances. En outre, la S.d.N. est entachée de défauts dangereux, en ses fondements aussi bien qu'en sa structure, défauts qui l'ont menacée, dès sa naissance, d'une faillite, à moins qu'on ne réussisse à en réaliser la révision.

B. Le Pacte de Paris du 27 août 1928. Il atteint à peu près l'universalité. Cependant, pour l'organisation internationale il est plutôt un facteur moral qu'un élément constructif de droit positif.

C. Les Traités de Locarno, qui se distinguent par un esprit plus pratique. Ils poursuivent un but concret et prévoient des moyens bien définis. Leur sphère d'action se limite à l'Europe occidentale.

D. Enfin les États du continent américain se sont solidarisés dans la „Union of the Republics of the American Continent". Dernièrement à la conférence pan-americaine de Buenos Ayres de décembre 1936, les membres de l'Union ont renforcé les bases déposées dans les traités qui devront assurer l'organisation du développement pacifique des relations américaines, savoir les traités de Santiago de Chile du 3 mai 1923, le Pacte de Paris, le traité de Washington du 5 janvier 1929 et le traité de Rio de Janeiro du 10 octobre 1933. En général on peut constater que, d'une part, les liens sont assez faibles — ils n'imposent pas d'obligations dont l'observation soit effectivement garantie par des

sanctions —, d'autre part, l'esprit de l'organisation révèle encore trop l'influence de la politique traditionnelle tendant à l'isolement.

Tels sont les principaux traités qui, sur une échelle plus étendue, essayent d'introduire un commencement d'organisation dans la communauté des peuples, en favorisant le développement pacifique des relations internationales par la condamnation morale ou juridique de la guerre et qui, par conséquent, pourront affecter la conception traditionnelle de la neutralité. Un coup d'œil sur la situation suffit pour apercevoir qu'il y a encore une grande divergence entre l'organisation interétatique contemporaine et la société internationale théorique qui fait l'objet de l'examen précédent. Pour cette raison, il faudra se demander si, dans les conditions actuelles, la conclusion finale de cet examen — savoir l'incompatibilité de la neutralité avec le principe de la solidarité — doit être acceptée sous certaines réserves. Quelque logique que cette conclusion comme telle puisse paraître, il serait bien déraisonnable de vouloir l'appliquer en fait dans la société existante qui manque encore des éléments d'une véritable société internationale.

Parce que les traités mentionnés plus haut n'ont pas la même valeur, ni les mêmes effets, il faudra rechercher pour chacun d'eux s'il tolère la neutralité, s'il la modifie ou bien s'il la rejette.

Ad A. Commençons par le Pacte de la S.d.N. À plusieurs reprises l'opinion a été émise que l'esprit du Pacte s'opposerait au maintien de l'institution de la neutralité dans la Ligue, par exemple:

Dans la déclaration de Londres du 13 février 1920, il est dit que „la notion de la neutralité des membres de la S.d.N. n'est pas „compatible avec cet autre principe que tous les membres de la „S.d.N. auront à agir en commun pour faire respecter les engage„ments" [1]).

HALVDAN KOHT [2]) fait remarquer que la notion traditionnelle de la neutralité est devenue „absolument inconcevable" dans le cadre de la S.d.N.

WILLIAM E. RAPPARD [3]): „When sanctions are considered .... „then the logical contradiction becomes acute between the active

---

[1]) Haase, p. 44.
[2]) For. Aff. Vol. 15, p. 282.
[3]) N. C. Q. Vol. I, p. 54.

„solidarity implied in League-membership and the passive im-
„partiality heretofore implied in traditional neutrality".

ROGER METTETAL [1]): „En droit pur en effet, tout membre de
„la Ligue devra participer aux sanctions .... dispositions juri-
„diquement inconciliables avec le statut de la neutralité".

Nous ne faisons aucune objection contre ces avis, pourvu qu'on les conçoive ainsi: le pacte de la S.d.N., en tant qu'il est l'expression du principe de la solidarité, s'oppose fondamentalement au statut de la neutralité. Cependant, il ne faut pas perdre de vue que la forme concrète de cette expression est encore primitive, incomplète et défectueuse, si bien qu'elle n'exclut ni en droit, ni en fait la neutralité ou du moins une attitude similaire. Aussi, l'analyse du Pacte et de la situation politique actuelle impose-t-elle les constations ci-après:

a. La S.d.N. n'est pas une organisation universelle. Par conséquent, les relations juridiques entre les États membres et les États non-membres échappent en principe au régime du Pacte [2]).

b. Le Pacte n'abolit pas le droit de faire la guerre, il se propose seulement d'en limiter l'usage en condamnant toute guerre commencée contrairement à certains engagements insérés dans le Pacte. L'État qui recourt à la guerre en négligeant ces engagements est en rupture de Pacte; il commet un acte illicite et s'expose à l'application de sanctions collectives de la part de ses co-membres. D'autre part, le Pacte reconnaît tacitement, comme licites, les guerres déclarées lorsque certaines conditions prescrites sont préalablement remplies.

c. Bien qu' „il appartien(ne) au Conseil d'émettre un avis sur „le point de savoir s'il y a ou non rupture de Pacte", cet avis n'est pas obligatoire pour les membres de la Société, en ce qui concerne la désignation de l'État agresseur. En principe les membres ont le droit de résoudre chacun pour soi le problème de la culpabilité.

d. Les devoirs de l'État membre qui a reconnu l'existence d'une rupture de Pacte, sont limités en ce qui concerne l'application des sanctions collectives. D'après l'interprétation prédomi-

---

[1]) Roger Mettetal, „*La neutralité et la Société des Nations*", p. 79.

[2]) Comp. Politis, „*La neutralité et la Paix*," p. 121. Politis remarque que les États non-membres ont un devoir moral de ne pas encombrer une action de la S. d. N. En fait ce devoir pourra exercer une pression visible, mais en droit on ne pourra jamais reprocher à un État non-membre l'observation d'une neutralité rigoureuse.

nante la participation aux sanctions militaires n'est pas obligatoire. Quant aux mesures économiques, chaque membre a un devoir fondamental d'y prendre part. Néanmoins on peut remarquer une tendance nette qui s'oppose au caractère inconditionnel de ce devoir, ce qui, e.a., s'exprima dans une résolution de la 2ième Assemblée qui proposa d'investir le Conseil du droit de permettre l'ajournement des mesures économiques pour une période déterminée. Nous revenons encore à ce point.

Quant à l'espèce des mesures de pression économique, aussi bien qu' à la date à laquelle elles s'appliqueront, le Conseil ne fait que des recommandations, de sorte que, formellement, les États sont libres de se décider sur ces points.

Conclusions:

1. Concernant le droit souverain de rester neutre, c.-à-d. le droit fondamental en vertu duquel l'État, *ipso iure*, se déclare neutre.

a. L'État non-membre de la S.d.N. a gardé, intégralement, comme droit souverain, le droit d'adopter la qualité de neutre en cas d'un conflit armé entre des États tiers, qu'ils soient membres ou non de la S.d.N.

b. L'État membre de la S.d.N. ne dispose plus librement du droit de rester neutre, car selon les cas le Pacte lui permet ou lui interdit l'attitude neutre. Il est vrai que l'État lui-même décide, mais il va de soi que théoriquement cette décision ne pourra méconnaître les principes du Pacte, ni les engagements d'un membre *qualitate qua* de la Société, si elle ne veut pas réduire le Pacte à une non-valeur, ce qui serait une prémisse illogique.

Même en cas d'une guerre dont la S.d.N. ne s'occupe pas, il est discutable, en raison des dispositions de l'article 11, que l'État membre, en se proclamant neutre, agisse en vertu d'un droit souverain.

Quoi qu'il en soit, pour l'État membre de la S.d.N. le droit de rester neutre est tellement modifié et limité que, d'un point de vue théorique, il a perdu son caractère de droit souverain.

2. Concernant les possibilités juridiques de rester neutre sous le régime du Pacte.

Au dehors de la Ligue, le domaine de la neutralité n'a pas été affecté par le Pacte: comme jadis l'État non-membre de la S.d.N. a la liberté de se déclarer neutre, quand bon lui semble.

Mais aussi aux membres de la Ligue, le Pacte a réservé un

certain domaine, dans la pratique assez étendu, dans lequel l'attitude neutre est restée licite. Nous nous abstiendrons ici de rechercher les possibilités concrètes d'une telle attitude dans le cadre du Pacte, cette recherche ayant été déjà entreprise par plusieurs auteurs, dont les conclusions, sauf une seule — savoir l'influence des sanctions collectives sur la neutralité —, ne révèlent pas de différences importantes. Il nous suffit de constater que le Pacte n'a pas emporté la disparition intégrale de la neutralité.

3. Concernant le caractère de la neutralité sous le régime du Pacte.

À côté de l'influence restrictive que le Pacte exerce sur le champ d'action de la neutralité, il importe de se demander si l'attitude neutre, en tant que le Pacte la permet, a gardé son caractère traditionnel. Cette question, qui est d'une importance prépondérante, n'a pas toujours rencontré l'attention qu'elle mérite; d'ailleurs les auteurs ne professent pas des opinions concordantes à ce sujet, si bien qu'il semble justifié d'envisager ce point de plus près.

Le problème est intimement lié à l'exception déjà mentionnée plus haut. Il est intéressant surtout en rapport avec l'application des sanctions collectives. Nous avons déjà signalé la contradiction fondamentale qui existe entre les principes de la neutralité et ceux de la solidarité, contradiction qu'on ne pourra jamais écarter par un compromis. Aussi, ceux qui prétendent que le Pacte ne souffrirait pas de cette contradiction font-ils erreur.

L'analyse du Pacte démontre que les possibilités d'une soit-disant neutralité se réduisent à deux hypothèses principales, savoir:

I. l'attitude en cas d'une guerre licite;

II. l'attitude en cas de rupture de Pacte. Celle-ci se subdivise en:

a. participation aux sanctions.

b. non-participation aux sanctions.

Ad I. *Attitude en cas d'une guerre licite.*

S'il est question d'une guerre licite „les membres de la Société „se réservent", aux termes de l'art. 15, al. 7 du Pacte, „le droit „d'agir comme ils le jugeront nécessaire pour le maintien du droit

„et de la justice" et, par conséquent, ils sont complètement libres de se déclarer neutres. Or, il n'y a aucune raison juridique pour que cette neutralité ait une portée et un caractère autres que la neutralité ordinaire. Donc, dans cette hypothèse, le Pacte permet la neutralité traditionnelle. Cela ne veut pourtant pas dire qu'on ait réussi à concilier dans le Pacte la solidarité et la neutralité. Au vrai, le Pacte écarte le probléme, mais ne le résout pas, car, dans le cas d'une guerre licite, la neutralité n'entre en jeu qu'après l'expiration de la procédure prévue dans le système du Pacte, ce qui revient a dire qu'alors le Pacte abandonne l'affaire à son développement naturel [1]). Il en résulte que l'affaire est soustraite aux principes de la solidarité tels qu'ils sont incorporés dans le système du Pacte et qu'en conséquence, en ce cas, la contradiction entre la solidarité et la neutralité disparaît en raison de l'absence du premier élément de l'antithèse.

En somme, la neutralité en cas d'une guerre licite:

1°. ne diffère pas de la neutralité traditionnelle;

2°. ne peut pas servir d'argument à contester l'inconciliabilité, au sein du Pacte, des principes de la solidarité et de ceux de la neutralité traditionnelle.

Ad II. *Attitude en cas de rupture de Pacte.*

L'État en rupture de Pacte est exposé à l'application de sanctions. Cet effet juridique de la rupture est tellement important qu'il domine l'examen des relations entre les États membres de la Ligue et l'État en rupture de Pacte [2]).

Or, on a professé l'opinion que „les relations entre les membres „de la S.d.N. et l'État en rupture de Pacte ne sont pas en prin„cipe incompatibles avec la neutralité". Voir p.e. Cohn [3]), avec qui Haase [4]) se déclare d'accord à ce sujet. Le dernier enseigne que la neutralité présuppose l'état de guerre (*Kriegszustand*), lequel se caractérise *a*/par l'emploi de la force armée et *b*/ par la présence — du moins chez l'une des parties en conflit — de l'*animus bellum gerendi* (*Kriegswille*). Le simple acte de guerre

[1]) Il va de soi qu'en cas d'une guerre licite la Ligue a le devoir de continuer ses efforts de régler le conflit à l'amiable, mais ce devoir n'a pas un caractère juridique et ressemble plutôt aux „bons offices" traditionnels.

[2]) Il va de soi que l'examen théorique devra supposer que les sanctions sont effectivement appliquées.

[3]) cité d'après Haase, p. 89.

[4]) Haase, p. 89.

ne crée pas encore l'état de guerre. Ainsi, l'acte unilatéral de l'État fautif ne fait pas automatiquement surgir — selon l'interprétation donnée par la 2ième Assemblée de l'article 16 al. 1 [1]) — l'état de guerre pour les membres de la S.d.N. non directement impliqués dans le conflit. Donc, ceux-ci n'ont pas *ipso facto* la qualité de belligérant et seraient, par conséquent, selon Haase, dans la même position qu' avant la conclusion du Pacte, c.-à-d. dans celle des neutres au sens ordinaire.

Cette conclusion nous semble contestable. Il est vrai que le Pacte ne peut contraindre les membres à déclarer la guerre à l'État coupable d'une rupture de Pacte, mais cela ne justifie pas la conclusion que le Pacte reconnaîtrait en principe la neutralité. Au contraire, en principe le Pacte ne reconnaît que la collaboration des membres contre l'État fautif. L'attitude neutre est en flagrante contradiction avec cette collaboration; en se déclarant neutre, l'État membre se dérobe à la réalisation du but principal du Pacte dont il est signataire. En plusieurs matières le Pacte permet — faute de mieux — à l'État membre de décider lui-même, mais — nous le répétons — la qualité de signataire impose à l'État le devoir de réaliser, autant que possible, dans cette décision, l'esprit et les principes du Pacte. En principe l'attitude d'un membre de la S.d.N. vis-à-vis de l'État en rupture de Pacte doit être celui d'un *membre comme tel* et non pas d'un neutre, p.a.d. d'un étranger.

Théoriquement la non-participation à l'action commune, soit militaire, soit économique, devrait être une exception. Et même dans cette hypothèse, l'attitude exceptionnelle n'est point, comme nous espérons le démontrer, identique à l'état de neutralité traditionnelle.

Ad IIa. *La neutralité et la participation aux sanctions.*

La participation aux sanctions s'accorde-t-elle avec la neutralité? À fin de répondre à cette question il faudra examiner si cette participation se heurte aux règles de l'abstention, de la réciprocité et de la parité qui sont à la base de la neutralité.

Le devoir d'abstention concerne la défense de renforcer l'une des parties belligérantes au détriment de l'autre, notamment par le renforcement direct de sa force combattive. De ce chef

[1]) 2ième Assemblée, Resolution 3, *Actes*, p. 438 e.s.

la participation aux opérations militaires collectives contre l'État fautif est sans aucun doute inconciliable avec la neutralité.

La participation aux sanctions économiques fait, elle aussi, surgir des difficultés. D'abord, il faut se rendre compte de la valeur prépondérante de l'arme économique dans la guerre moderne. Les sanctions économiques frappent à la base la force de résistance d'un État. Or, le but principal de pareilles sanctions étant justement d'atteindre cet effet, l'État qui y participe doit être conscient de collaborer à l'affaiblissement militaire de l'État en rupture de Pacte. Pourtant, selon la conception traditionnelle, cette attitude ne serait pas incompatible avec le principe de l'abstention. Cela semble peu logique. En effet est-ce que cette conception sera acceptable du point de vue de l'État exposé aux sanctions? Il serait déraisonnable de dire que le point de vue de l'État exposé aux sanctions n'entre pas en jeu, car, selon les principes de la neutralité classique, les neutres et les belligérants sont deux parties juridiquement équivalentes. Ceci est le fondement de la *réciprocité*. Aussi, en faisant appel à ce principe, l'État en rupture de Pacte pourrait-il déclarer à bon droit que la participation à une certaine sanction, p.e. l'embargo sur le pétrole, fait obstacle aux rapports de neutralité avec l'État appliquant cette sanction. Il va de soi que dans le système du Pacte cette situation est absurde. Devant la loi sociétaire l'État fautif est le condamné, tandis que l'État „sanctionniste" représente le juge et l'exécuteur du jugement; le rapport juridique entre ces deux est loin d'être un libre compromis à base d'égalité.

Le principe de la *parité* fait naître une difficulté de même ordre. Selon ce principe les parties belligérantes sont juridiquement équivalentes devant l'État neutre et celui-ci a le devoir de veiller à ce que ses relations avec celles-là en donnent la preuve. Il ne peut pas arbitrairement interdire à l'une ce qu'il permet à l'autre; dans le système traditionnel de la neutralité, le transit coutumier de pétrole, p. e., ne pourrait être refusé à l'un et maintenu en faveur de l'autre État en conflit, sans évoquer des protestations justifiées. Cependant, vue sous l'angle de l'art. 16 du Pacte, cette conception est également inacceptable. Pour l'État membre de la S.d.N. qui participe aux sanctions économiques, les belligérants ne sont pas des égaux: l'une des parties a violé la loi sociétaire, l'autre la maintient. Par conséquent, le maintien du droit, c.-à-

d. le succès des sanctions, non pas l'observation scrupuleuse de la parité, doit servir de directive pour la conduite de l'État sanctionniste.

Pour résumer, il paraît que le caractère des rapports juridiques créés par la participation aux sanctions économiques, accuse des différences fondamentales avec celui de la neutralité. À vrai dire, cette participation crée une situation juridique intermédiaire entre l'état de belligérance et l'état de neutralité. Si l'on voulait identifier ladite situation à la neutralité, on ferait violence à la réalité, ce qui paraîtrait donner lieu à de sérieux conflits. Dans la pratique les différends se termineraient par la force, donc souvent au détriment des petites nations fidèles à leurs obligations sociétaires. Afin de porter remède à ce mal, la deuxième Assemblée a accepté la résolution bien connue qui permet „d'ajour„ner pour certains États, en tout ou en partie, la mise en action „effective des sanctions économiques", dans le but „de déduire „au minimum les pertes et les inconvénients qui peuvent résulter „de la mise en œuvre des sanctions". Au fond, ce geste de bienveillance signifie une concession forcée et par là hésitante, à la neutralité. Elle est forcée parce qu'elle affaiblit directement la force efficace de l'action solidaire, ce qu' on n'aurait jamais permis si la nécessité avait été moins dure. En effet, les complications pourraient mettre en danger l'existence même de la Société entière. On a cependant hésité à faire une concession aussi importante: la résolution prévoit seulement la possibilité d'un „ajournement" et non pas d'une dispense, bien que, la durée de cet ajournement n'étant que vaguement définie, celui-ci puisse avoir pratiquement la valeur d'une dispense.

Est-ce que la non-participation aux sanctions économiques en vertu d'un ajournement revient, pour l'État en question, à l'attitude de neutralité ordinaire? L'application d'une sanction n'est pas la somme d'actes indépendants des États participants, mais plutôt une action commune. Ce caractère d'activité collective implique non seulement l'accomplissement par chaque membre de la Société de son devoir direct, mais aussi la collaboration indirecte de tous au succès du tout. En principe l'ajournement est une exception, un correctif. L'État l'ayant obtenu ne pourra jamais y trouver le droit de considérer l'application effective des sanctions par ses co-membres comme étant une affaire qui

ne le regarde pas. Donc, si pour un État déterminé la collaboration directe est suspendue, la collaboration indirecte ne l'est pas, c.-à-d. l'État en question a le devoir de faciliter, ou du moins de ne pas énerver l'action commune. Ici les mêmes difficultés que nous avons signalées plus haut, se présentent en rapport avec la neutralité. Il faut cependant admettre que l'ajournement des sanctions crée une situation qui s'approche plus de la neutralité que leur application. Pratiquement le danger de conflits sérieux diminue considérablement.

Ad IIb. *La neutralité et la non-participation aux sanctions.*

Quelle est, enfin, la situation juridique de l'État membre de la S.d.N. qui ne participe pas aux sanctions, en vertu de son opinion que le Pacte n'a pas été violé? Le Pacte n'indique pas d'organe central revêtu du pouvoir judiciaire de juger *in concreto* s'il y a, ou non, rupture du Pacte. Bien que le Conseil émette un avis en cas de rupture, la décision est réservée aux membres individuellement. Cette décision a la valeur d'un jugement suprême et, par conséquent, une participation aux sanctions qui ne serait pas fondée sur la conviction de culpabilité, serait non seulement une contradiction flagrante, mais aussi une injustice. Dans cette hypothèse le Pacte ne s'oppose pas à la neutralité; et même nous sommes convaincu que, dans les conditions actuelles, la meilleure attitude en ce cas serait celle d'une neutralité rigoureuse.

Ad B. Le Pacte de Paris (dit pacte Briand-Kellogg) proclame la renonciation à la guerre en tant qu'instrument de politique nationale et la reconnaissance que les conflits internationaux devront être résolus par des moyens pacifiques. La défense légitime est réservée, ainsi que la guerre d'exécution autorisée. Du reste, même les guerres licites d'après le Pacte de la S.d.N., sont illicites d'après le Pacte de Paris. Cependant, celui-ci n'impose pas d'obligations en vue d'une action commune, il ne prescrit rien du tout en cas de rupture. Quant à la neutralité, il laisse aux États la liberté qu'ils possédaient déjà, ce qui d'ailleurs est généralement reconnu.

Ad C. Les traités de Locarno visent un but bien plus limité. Les signataires se garantissent mutuellement l'assistance armée dans certaines conditions définies.

Évidemment l'attitude neutre n'est pas compatible avec l'ac-

complissement du devoir qui oblige à prêter l'assistance armée. Comme dans les alliances classiques, les parties ont — à certaines conditions — abandonné le droit de rester neutre. Inutile de dire que cette restriction ne modifie pas le caractère de la neutralité comme telle.

Ad D. Les traités pan-américains, bien qu'ils traduisent clairement l'esprit de solidarité qui anime les États américains, n'ont pas encore organisé et réalisé cet esprit à un tel degré qu'il en résulte des conséquences directes quant à la limitation de la neutralité. Néanmoins l'histoire contemporaine de la neutralité en Amérique, notamment aux États-Unis, est bien instructive. Nous reviendrons sur ce sujet.

En dressant le bilan de l'examen précédent concernant l'influence exercée sur la neutralité par le principe de la solidarité, en tant que ce principe s'est concrétisé dans les traités internationaux, nous constatons:

a. Qu'il existe encore un vaste domaine dans lequel la neutralité subsiste sur les bases et sous les formes traditionnelles;

b. Que dans un domaine défini, notamment celui de la S.d.N., la neutralité a subi certaines modifications importantes, savoir:

1. Pour les membres de la S.d.N., la neutralité a perdu une bonne partie de sa qualité de droit souverain;

2. Le fonctionnement régulier du Pacte peut produire une situation juridique:

— qui permet la neutralité,

— qui exclut la neutralité,

— qui, quoique n'étant pas identique à la neutralité, lui ressemble. Cette dernière forme est souvent désignée par „neutralité qualifiée".

La matière mentionnée sous b, manque encore d'une réglementation efficace. Elle souffre de contradictions intrinsèques, elle fait surgir plusieurs questions importantes auxquelles le droit positif ne saurait donner une réponse satisfaisante; elle place la science devant des problèmes extrêmement compliqués et difficiles.

Il en résulte une confusion et une incertitude qui jettent la confusion aussi dans la pratique et qui menacent perpétuellement l'existence fragile de l'organisation internationale.

CHAPITRE V

L'INFLUENCE DE L'ÉVOLUTION MODERNE DE LA GUERRE

Le droit de neutralité se propose de concilier, au moyen d'un compromis, les intérêts de l'État belligérant avec ceux de l'État non-belligérant. Dans la première partie de cette étude la valeur d'un pareil compromis et le caractère de ses deux éléments composants ont été examinés.

Nous devons rappeler au lecteur la tendance de progressivité qui caractérise l'emploi de la force. Cette tendance stimule encore l'attitude, déjà réservée, du belligérant, toutes les fois qu'il s'agit de faire une concession, ce qui se réflète dans le compromis de la neutralité. Jamais belligérant n'a fait librement la moindre concession, aux dépens de ce qu'il considérait comme étant de ses intérêts de guerre.

Le but direct de la guerre étant de briser la résistance de l'adversaire, l'État belligérant tient avant tout au libre usage de tous les moyens dont il dispose pour la poursuite efficace de ce but. Quant à l'État neutre, l'histoire prouve que, abstraction faite du maintien de l'inviolabilité de son territoire, ses principaux soucis se trouvent sur le terrain économique. Pour les États non-belligérants la neutralité a servi, en bonne partie, de mesure prophylactique qui devrait immuniser contre les maux de la guerre leur commerce international, notamment leur commerce d'outre-mer. Cette tendance a été renforcée par le développement de l'industrie sous le régime du libéralisme matérialiste.

À ce sujet Bonn fait remarquer fort justement:

„To the Manchester School war was the arch enemy of the „industrial system. It should be limited to professionals and „must not encroach upon business. The sea should be as free in „time of war as in time of peace" [1]).

[1]) M. J. Bonn, „*How sanctions failed*". p. 350 e.s.

Pendant longtemps la guerre a été une affaire militaire, en ce sens que la plupart des moyens de combattre étaient purement militaires. Les règles de la neutralité, dont les plus nombreuses ont pris naissance à l'époque de la guerre „militaire", en témoignent:

Il est défendu au neutre de renforcer le belligérant au moyen de troupes, d'armes ou d'argent (pas d'argent, pas de suisses!). Plus tard, l'enrôlement de troupes et l'équipement de vaisseaux de guerre sur territoire neutre en faveur d'un belligérant sont interdits. La contrebande ne comprend à l'origine que le matériel de guerre.

La guerre étant un problème principalement militaire, le belligérant n'éprouvait pas encore le besoin d'exiger l'extension de la neutralité sur le terrain économique. À cette époque on ne rencontrait pas la réglementation de ce qu'on pourrait appeler: la neutralité économique.

À mesure que le caractère de la guerre devient de plus en plus violent et que les proportions de la lutte s'augmentent qualitativement et quantitativement, le potentiel économique, qui nourrit la force militaire d'un peuple, commence à jouer un rôle de plus en plus important. Par conséquent, l'intérêt du belligérant à affaiblir la position économique de son adversaire, devient manifeste. Surtout, si l'adversaire n'est pas „*self supporting*" et s'il dépend de l'étranger, on pourra le menacer sérieusement, en lui coupant ses ressources extérieures. On ne manque pas de s'en apercevoir et la destruction du commerce international de l'ennemi commence. En premier lieu le commerce d'outre-mer, plus vulnérable, en porte la peine, non seulement au détriment de l'État ennemi, mais aussi des États neutres. Parce que ni la lettre, ni l'esprit du droit de neutralité ne peuvent justifier une pareille action des belligérants, ceux-ci se procurent un semblant de droit en abusant des règles existantes, notamment par le recours au blocus fictif et par l'extension illimitée de la liste de contrebande, qui n'avait jamais été fixée définitivement. Ils invoquent la nécessité de guerre.

Au cours de l'histoire on poursuit d'un rythme progressif le chemin dans lequel on s'est engagé. À chaque conflit armé la situation s'aggrave.

Au début du XIXième siècle Napoléon I a fermé les ports

d'un continent entier au commerce avec la Grande-Bretagne; de leur côté les Anglais ont pratiquement annihilé le commerce maritime de ce continent avec le reste du monde.

Dans la grande guerre de 1914 on est allé plus loin encore. Afin d'effectuer l'isolement absolu de l'adversaire, on a même procédé au contrôle des importations d'outre-mer de certains pays neutres contigus au territoire ennemi, dans le but d'empêcher le transit. Les conséquences funestes de la guerre sous-marine effrénée — réponse de l'Allemagne aux efforts des États alliés de l'isoler — sont assez connues. Pendant cette lutte mondiale il paraît clairement que, lorsque la guerre atteint une violence pareille, tout dans les relations économiques des neutres avec les belligérants devient important pour les parties en conflit et qu'alors celles-ci s'occupent beaucoup plus des affaires des neutres qu'autrefois. L'exemple des objections faites par la Grande-Bretagne au transit de sable et de gravier provenant de l'Allemagne et destinés à la Belgique occupée, à travers le territoire néerlandais, est assez instructif.

Quel tableau la guerre prochaine nous fera-t-elle voir? La guerre future aura un caractère absolu („*absoluter Krieg*"), c.-à-d. qu'elle fera appel à toutes les forces dont un peuple dispose. La nation entière participera à la lutte („*Volk in Waffen*"). Il ne s'agit donc pas seulement des forces combattantes, car: „Der „Krieg der Zukunft wird ein vollständiger sein, in dem die Beruf-„soldaten und die activen Truppen nur einen Bruchteil des auf-„gebotenen wehrhaften Volkes ausmachen werden" [1]).

Toutes les forces économiques seront mobilisées („*totale Mobilmachung*") dans un système minutieusement préparé en temps de paix, afin de porter au maximum le potentiel de guerre. Ces préparations ont fait naître une science nouvelle („*Wehrwirtschaft*") qui embrasse le domaine entier de l'économie nationale.

„Ich sehe in der Wehrwirtschaft ein Wollen und Streben, das „darauf hinzielt, im Kriege auf dem Gebiet der Wirtschaft und „mit den Mitteln der Wirtschaft die Ueberlegenheit über den „Feind zu gewinnen. So wie die Strategie die militärische Kraft „zum Einsatz bringt, lenkt die Wehrwirtschaft die wirtschaft-„lichen Kräfte...." [2])

---

[1]) Weniger, „*Gedanken*", p. 237.
[2]) Beutler, „*Wesen, Aufgaben und Begriffe der Wehrwirtschaft*", p. 247.

La guerre prochaine sera marquée au coin du facteur économique: „Es ist sogar nicht zuviel gesagt, wenn man behauptet, „dasz die Wehrmachtsführung im vollständigen Krieg in groszem „Umfang ihre Entschlüsse nach wehrwirtschaftlichen Gesichts-„punkten wird ausrichten müssen" [1]).

Qu'on se garde de considérer tout cela comme des théories exagérées. L'histoire de la grande guerre et les évènements qui se passent autour de nous prouvent qu'un jour ces théories se réaliseront avec une dureté inexorable. Partout on discerne la crainte du danger mortel qui pourra émaner de la faiblesse économique. Partout on s'efforce de se mettre à l'abri de ce danger, en s'assurant autant que possible l'indépendance économique. Afin de pourvoir au besoin de matières premières que le sol national ne peut produire, on amasse d'énormes stocks importés, on mobilise la science à la recherche des succédanés, on supporte les sacrifices financiers exigés par l'application des procédés de fabrication de produits de remplacement. Le caractère de cette étude ne permet pas un examen approfondi de ce sujet, mais il n'y a aucun doute que le facteur économique constitue un point primordial — et pour plusieurs États inquiétant — des préparations militaires.

„Der Krieg ist die grosze Prüfung der Völker auf ihren Wert. „Der vollständige Krieg prüft alle Werte. Unter sie fällt auch „die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit" [2]).

L'importance du facteur économique en temps de guerre sera telle que les belligérants déclancheront une action véhémente et incessante, destinée à détruire la résistance économique de l'adversaire. Les moyens dont ils disposent en vue de la réalisation de ce but, ont été considérablement renforcés par l'évolution rapide de l'arme aérienne qui permet de menacer le territoire ennemi sinon tout entier, du moins en grande partie.

Il est manifeste que les conséquences de cette évolution aggravent encore la condition, déjà hautement défavorable, de la neutralité.

L'État neutre n'étant pas obligé, par les règles de neutralité en vigueur, d'observer une soi-disant neutralité économique, peut contrarier l'intérêt d'un belligérant par le seul maintien de rela-

---

[1]) Beutler, *ibidem*, p. 254.
[2]) Beutler, *ibidem*, p. 255.

tions économiques normales avec l'ennemi, sans parler de l'effet d'un accroissement des exportations du neutre au profit de l'adversaire. Même si le neutre réussissait à réaliser l'impartialité économique la plus stricte — supposition d'ailleurs bien théorique—, cette attitude pourrait encore contrarier les plans du belligérant qui s'est proposé d'isoler complètement son adversaire. Il en résulte que, malgré lui, l'État neutre sera de plus en plus impliqué dans les complications nombreuses qui résultent de la guerre moderne.

Oppenheim a bien reconnu cette conséquence en faisant remarquer: „....in a protracted modern war the position of neutrals „becomes hardly more tolerable than that of belligerents, while „the great efforts which the belligerents will make to obtain it, „may make the policy of neutrality more difficult to follow" [1]).

En effet, la guerre moderne augmente encore les difficultés. Non seulement le droit de neutralité apparaît plus incomplet qu'auparavant, mais encore les règles existantes sont moins réalisables qu'elles ne l'étaient jusqu'alors.

---

[1]) Oppenheim, „*International Law*", Vol. II, p. 507.

CHAPITRE VI

LA NEUTRALITÉ ET LA PRATIQUE CONTEMPORAINE DES RELATIONS INTERNATIONALES

D'après l'analyse théorique, l'élaboration progressive du principe de la solidarité internationale devrait évincer peu à peu l'institution de la neutralité. En effet, le système du Pacte de la S.d.N. tend à restreindre le domaine de la neutralité. Cependant, il lui laisse encore assez de liberté. En outre, il en crée un aspect nouveau, savoir la neutralité „qualifiée", qui, faute de réglementation, constitue une carence juridique. Il en résulte que, déjà d'un point de vue purement théorique, le problème de la neutralité est devenu encore plus compliqué et plus contradictoire qu'il ne l'était avant la naissance de la S.d.N. Dans la pratique les difficultés se multiplient sous l'influence de certains facteurs qui méritent d'être examinés de plus près.

D'abord, l'organisation de la solidarité internationale sous la forme actuelle de la S.d.N. — nous nous restreignons à la Ligue, parce qu'elle est pour l'instant la seule institution qui puisse exercer une influence effective sur la neutralité — souffre de fautes de structure, d'ailleurs bien connues, qui à tout moment, peuvent mettre en danger la vie de cette organisation. À plusieurs reprises, la S.d.N. a dû sauver son existence par la résignation à un échec de son activité et chaque fois qu'elle a été mise à l'épreuve, ses adhérents en ont attendu l'issue le cœur serré. Abstraction faite de la grande liberté que la Ligue réserve aux membres individuels, les fondements du Pacte ne sont pas assez solides pour en assurer le fonctionnement régulier. Surtout aux moments critiques on ne peut jamais savoir ce qui arrivera. Cette incertitude conduit à la confusion et à la méfiance, elle favorise le maintien de la neutralité. En effet, si l'édifice de la Ligue s'écroulait, on retournerait, faute de mieux, à l'ancien régime. Le danger

est généralement reconnu; partout les voix s'élèvent réclamant une révision du Pacte et la réforme de la S.d.N.

À côté de l'imperfection technique du Pacte, il y a un facteur beaucoup plus important : il existe des forces conservatrices qui visent le maintien de la neutralité. KUNZ en énumère une douzaine [1]). En réalité, toutes ces forces, du moins la grande majorité d'entre elles, ont un fond politique. Ici nous touchons au problème fondamental de l'organisation internationale. Cette organisation exige des États certains sacrifices, notamment la limitation de l'intérêt propre et des moyens de poursuivre cet intérêt, au profit du bien-être commun. En principe les États se montrent peu enclins à faire ces sacrifices, car ils ont toujours vécu sous l'impitoyable régime de la lutte pour l'existence qui proclame l'intérêt propre maxime de la politique extérieure. En outre, l'État est le défenseur naturel de son propre sort et par là il lui répugne d'en confier, ne fût-ce qu'une partie minuscule, à ses égaux, dont il se méfie, car eux aussi ne voient que leurs intérêts propres. Dans la politique internationale l'attitude neutre a toujours joué un rôle important. La diplomatie des grandes Puissances s'en est servie pour se garantir des avantages politiques et, pour tous les États, la neutralité a été la forme conservatrice qui devait protéger l'intérêt propre contre les atteintes des belligérants. Les petits États, qui n'avaient rien à attendre de la guerre, se sont cramponnés à la neutralité, qui pour eux était la seule politique salutaire. Qu'on se garde cependant de regarder ce recours, souvent forcé, à la politique pacifique comme une renonciation à l'égoisme national en faveur de la justice et de la paix. En faisant appel aux règles „sacro-saintes" de la neutralité, dans le but de se mettre à l'abri de la guerre, l'État neutre ne voit généralement aucune objection à laisser ses ressortissants profiter autant que possible de cette guerre même, souvent en abusant des besoins économiques des belligérants.

En bref, l'abandon de la neutralité en faveur de l'organisation internationale, est une concession que les États ne feront qu'en hésitant, car ils sacrifieront une arme, une garantie, souvent même une tradition politique.

La renonciation à la neutralité est donc plus que le simple abandon d'un système juridique défectueux, c'est une des formes

[1]) Kunz, „*Kriegsrecht und Neutralitätsrecht*", p. 311 e.s.

sous lesquelles se manifeste la lutte pour l'organisation de l'ordre international contre la dictature de l'intérêt national. L'histoire contemporaine des États-Unis fournit une preuve remarquable de cette lutte. Son examen mérite une attention particulière. On y distingue nettement l'influence des deux courants opposés qui sont la cause d'un dilemme, générateur d'une politique ambiguë.

L'organisation internationale doit être sympathique au peuple américain qui, favorisé par sa position géographique et économique, poursuit une politique pacifique. D'autre part, ce besoin même de développement tranquille de leurs relations internationales a été la cause que les États-Unis ont évité autant que possible d'être impliqués dans les conflits qui ne les regardent pas directement. Les Américains observent une réserve nette, toutes les fois que les évènements politiques pourraient lier leur sort à celui d'États autres que ceux du continent americain. Pourtant, c'est justement cette liaison que l'organisation internationale demande.

Bien que les États-Unis aient collaboré à la constitution de la S.d.N., ils ont refusé de faire partie de celle-ci, afin de conserver une complète liberté d'action. „The foreign policy of the U.S. „during the last fifteen years may be characterised as based upon „the principle of retaining liberty of action with entire freedom „to form independent judgment upon facts and situations as they „arise" [1]). Ils considèrent la Ligue avec bienveillance, mais ils se gardent de souscrire aux obligations générales qu'elle impose à ses membres.

Il va sans dire que cette politique, encore stimulée par l'influence considérable de la doctrine Monroe, a toujours été favorable à l'attitude neutre. Aussi, les États-Unis ne se sont-ils pas lassés de déclarer combien ils tiennent à cette institution salutaire. „The policy of neutrality is firmly inbedded in American thought „and practice. The American people are inclined to regard it as „a traditional American doctrine in the same category as the „Monroe doctrine" [2]).

La neutralité a rencontré en Amérique un grand nombre de

---

1) Jessup, „*The U.S. and the stabilization of peace*", p. 105.
2) Jessup, ibidem, p. 131.

défenseurs fervents, parmi lesquels des hommes d'autorité comme JOHN BASSETT MOORE, G. M. BORCHARD, PHILIP JESSUP e.a. Le premier surtout, juriste éminent, s'oppose obstinément à la conception selon laquelle la neutralité serait condamnée à disparaître et, pour ce qui est de l'état actuel des choses, il met ses lecteurs en garde contre l'idée de considérer le droit de neutralité comme „a thing of the past" [1]).

Les adversaires, comptant dans leurs rangs des personnalités non moins éminentes: FENWICK, QUINCEY WRIGHT, JOHN B. WHITTON, e.a., se promettent beaucoup plus de l'évolution future de l'organisation internationale que les partisans du conservatisme. Ces auteurs exigent, sinon l'abandon total de la neutralité politique en faveur d'une coöpération énergique à l'établissement de l'ordre international, tout au moins la modification de cette attitude et l'application des règles de neutralité dans un sens favorable au fonctionnement efficace de l'organisation existante, actuellement la S.d.N.

Ces dernières tendances ne sont, certes, pas non plus privées de sens pratique. D'abord la guerre de 1914 a prouvé clairement que les États-Unis ne peuvent se désintéresser que dans une certaine mesure des grands évènements qui se passent en Europe. Il est à remarquer que c'est justement leur attachement à la conception classique de la neutralité, notamment au libre commerce, qui a engagé les États-Unis dans cette guerre. Avec raison JAMES BROWN SCOTT pouvait dire: „The President has recognised „that insistence upon so-called neutral right to make profit from „other peoples' wars, results in other peoples' wars becoming „our wars" [2]).

D'ailleurs, l'application des sanctions économiques par la S.d.N. risque d'échouer, si les E.-U. persistent dans leur attitude traditionnelle.

Pour ces raisons les E.-U. ont fait quelques pas hésitants dans la direction d'une attitude plus souple, mais en déclarant fermement qu'ils ne perdent de vue ni les traditions vénérables, ni les intérêts vitaux du pays.

La „Mac Reynolds Joint Resolution" (mars 1933) proposa que le Président des E.-U. „whenever he finds that in any part of the

---

[1]) J. Bassett Moore, „*An appeal to reason*", p. 561.
[2]) Comp.: Charles Warren, „*Safeguards to neutrality*", p. 200.

„world conditions exist such that the shipments of arms and „munitions of war .... may promote or encourage the employ- „ment of force in the course of a conflict between nations, and „after securing the coöperation of such governments as the Pre- „sident seems necessary, he makes proclamation thereof, it shall „be unlawful to export or sell for export .... any arms or muni- „tions of war from any place in the U.S. to such country or „countries as he may estimate". Il est à noter que la formule, prudemment rédigée, laisse encore aux É.-U. la pleine liberté d'agir.

Le 24 mai 1933, dans un discours prononcé devant la conférence générale du désarmement à Genève, M. Norman Davis exprime la volonté de coöpération des É.-U. en disant [1]: „In the event „that a decision is taken by a conference of the Powers in consul- „tation in determining the agressor with which, on the basis of „independent judgment, the government of the U.S. „agrees, the government of the U.S. will undertake to refrain „from any action and to withhold protection from its citizens if „engaged in activities which would tend to defect the „collective effort which the states in consultation „might have decided upon against the agressor" [2].

Néanmoins le Sénat n'en voulut pas; le traitement égal des parties en conflit l'a emporté.

Toutefois, lorsque, au cours du conflit paraguayo-bolivien, le Paraguay fut déclaré en rupture de Pacte (16 janvier 1935) par le Conseil de la S.d.N., le Président des États-Unis supprima, en faveur de la Bolivie, l'embargo sur les armes qui, jusque là, avait été en vigueur pour les deux parties belligérantes.

À la veille des hostilités italo-éthiopiennes fut votée la „Joint Resolution" du 24 août 1935 qui, par la signature présidentielle, devint le „Neutrality Act" du 31 août. À l'occasion de la signature, le président Roosevelt souligna le caractère pacifique de la politique des États-Unis, qui devaient s'abstenir de tout engagement capable de les entraîner dans un conflit. La loi en question en est l'expression nette. Elle cherche à acquérir la paix au prix du sacrifice partiel du libre commerce en temps de guerre. Selon la première section de la loi seront interdites les exportations directes ou indirectes de certains articles — en premier lieu les

---

1) Espacement de l'auteur.
2) Jessup, *ibidem*, p. 128.

armes et les munitions de guerre — vers les États qu'une proclamation présidentielle aura désignés comme États belligérants. En principe les belligérants sont traités sans différence; la loi ne s'occupe ni de l'agresseur, ni des sanctions collectives; elle vise la neutralité rigoureuse.

La durée de la loi fut fixée prudemment à six mois. Lorsque la controverse italo-éthiopienne s'était développée en conflit armé, les proclamations présidentielles en vertu de la loi du 31 août 1935 se succédèrent rapidement [1]); elles fixaient l'attitude neutre des États-Unis. Les dispositions de la loi s'appliquaient indistinctement à l'Italie et à l'Éthiopie et ni la condamnation du premier de ces États par la S.d.N., ni l'application des sanctions économiques n'ont pu modifier l'attitude des É.-U. à l'égard de l'Éthiopie. Le 29 février 1936 la loi de neutralité fut prolongée d'un an, à l'expiration duquel elle fut remplacée par la loi du 1 mars 1937, qui ressemble beaucoup à la précédente. [2]) En voici les principes:

a. Interdiction absolue de fournir des armes et des munitions de guerre aux États belligérants.

b. Un certain nombre de matières premières et d'articles à définir par une proclamation présidentielle *ad hoc,* pourront librement être exportés à destination d'États belligérants, quoique le transport en soit interdit aux bâtiments américains.

c. Tous les articles et matières dont l'exportation à destination d'États belligérants est permise, devront être payés et avoir cessé d'être propriété américaine avant de quitter le pays (soi-disant „cash and carry principle") [3]).

De cette façon les partisans de la neutralité, qui pour le moment représentent la majorité, espèrent sauver l'ancienne politique.

Le droit de libre commerce est abandonné pour une bonne partie afin d'éviter les risques de son maintien. „The new conception „of neutrality aimed at keeping the U.S. out of war by stressing „the duties rather than the rights of neutrals" [4]).

Bien que la loi de neutralité ait l'air de méconnaître tout à fait l'existence d'une organisation internationale, son application n'exclut pourtant pas la possibilité de tenir compte de l'activité de cette organisation. Par exemple, les normes selon lesquelles le

[1]) le 26 septembre et le 5 octobre 1935.
[2]) Comp.: Frédéric R. Coudert, „*La neutralité des Etats Unis*", p. 60 e.s.
[3]) Comp.: D. Mitrany, „*The U.S.A. Neutrality Act of May 1st, 1937*", p. 109.
[4]) Bonn, „*How sanctions failed*", p. 358.

Président devra désigner les États belligérants ne sont pas fixées; les listes des articles soumis au contrôle sont dressées par le Président selon des indications générales. Que cela suffise pour éviter des conflits à l'occasion de l'application des mesures collectives, cela semble assez douteux. On ne pourra pas apprécier la valeur de la loi au regard des événements de la guerre italo-éthiopienne; comme pierre de touche cet événement n'a pas donné une preuve convaincante [1]).

Toujours est-il que les partisans de la coöpération internationale sont loin d'être contents; ils condamnent la tendance à l'isolement et surtout l'ambiguïté de la politique contemporaine.

La lutte acharnée entre les deux points de vue a déclanché un véritable torrent d'écrits, d'où résulte une confusion de l'opinion publique. Aussi longtemps qu'il en sera ainsi, l'attitude des É.-U. représentera un élément d'incertitude dans la vie internationale.

JESSUP caractérise la situation actuelle en disant:

„It (le gouvernement des É.-U.) will not wholly abandon its „claims to the rights of neutrality, although it will seek agreement „upon these rights and their application" [2]).

CLYDE EAGLETON, qui désapprouve fortement la législation contemporaine sur la neutralité, termine une étude relative à ce sujet par la conclusion suivante: „Pour tout dire, la confusion „actuelle est indescriptible; elle ne se dissipera que lorsque le „peuple américain aura commencé à réfléchir sérieusement sur „le point de savoir s'il faut placer la paix au-dessus de la justice „ou la justice au-dessus de la paix" [3]).

Pour le moment les États-Unis sont encore loin de renoncer à la neutralité. Il en est de même pour les autres États du continent américain. Le traité concernant les bons offices et la médiation de Santiago de Chile (31 mai 1923), dont la signification fut une fois de plus soulignée à la conférence panaméricaine de Buenos Ayres (décembre 1936) prescrit e.a.:

„.... without affecting the universal principles of

---

[1]) Comp. là-dessus un article de F. Coudert: „*La neutralité des É.-U.*", p. 60 e.s. Coudert fait remarquer fort justement que la nouvelle politique devra aboutir logiquement à l'embargo sur tout le commerce de matières utiles à la guerre avec les belligérants (p. 64).

[2]) Jessup, „*The U.S. and the stabilization of peace*", p. 151.

[3]) C. Eagleton, „*La législation sur la neutralité aux É.-U.*" p. 472.

„neutrality foreseen and anticipated in case of international war „outside of America, ..." [1]).

Il faut mentionner le fait étonnant que le même article [2]) continue: „. . . . and without affecting the duties involved „by the American states that may be members of the League of „Nations . . . .".

Exemple remarquable de méconnaissance du problème de la neutralité, car ici les deux principes inconciliables, bien étonnés de se trouver ensemble, sont réunis sans aucune difficulté apparente dans un document officiel!

Non seulement en Amérique, mais aussi en Europe, au sein même de la Société des Nations, on rencontre cet attachement à la neutralité. Notamment les petites Puissances, souvent désignées par le surnom de „neutres", manifestent — nous avons déjà vu pour quelles raisons — à l'égard de la neutralité une affection profonde, que leur entrée dans la Ligue n'a pas modérée. De nos jours, cette affection se manifeste particulièrement aux moments de faiblesse de la Ligue et aux moments de . . . . force, c.-à-d. quand elle a recours aux mesures de contrainte.

Quand la Ligue est menacée d'une crise, la confiance, déjà hésitante, des petits États fléchit devant leur préoccupation de l'existence nationale, ce qui signifie leur retour à l'attitude traditionnelle et éprouvée qui tend à éviter les complications internationales, c.-à-d. la neutralité.

À son tour, l'application des sanctions peut ramener les petites Puissances à la neutralité, non pas parce qu'elles manqueraient de sentiments de solidarité, mais par crainte d'être entraînées dans la guerre.

Actuellement, cette crainte est loin d'être une pure chimère et c'est pour cela que les États, dits neutres, s'abstiendront de participer à des sanctions militaires et qu'ils s'opposeront obstinément à toute tentative de rendre cette catégorie de sanctions obligatoire.

D'autre part, les Puissances neutres, bien qu' en principe elles aient adhéré au système des sanctions économiques, l'envisagent avec une réserve compréhensible en raison de ses imperfections. L'application des sanctions économiques se base en principe, ou

---

[1]) Espacement de l'auteur.
[2]) Art. 6.

semble se baser, sur l'égalité des participants. C'est là une erreur. Que l'on admette que cette fiction d'égalité constitue une faute d'élaboration technique plutôt qu'une faute fondamentale, n'empêche pas que ce soit une erreur. La structure économique des différents États n'est pas égale, au contraire, elle offre des différences fondamentales et de nombreuses variations. Par conséquent, l'exclusion brusque d'un État quelconque de la circulation économique — quelque juste que puisse paraître la mesure — entraînera inévitablement des injustices en frappant arbitrairement dans leur vie économique des nations qui, de bonne foi, exécutent la sentence internationale. En défendant la neutralité helvétique, Schindler souligne qu'il ne faut pas mettre la sécurité collective au dessus de l'existence de l'État individuel. Jamais la sécurité collective ne pourrait exiger le sacrifice de l'existence nationale [1]).

Au sein de la Ligue, on a reconnu les graves inconvénients du système des sanctions dans sa forme actuelle. La 9ième résolution de la deuxième Assemblée et les dispositions de l'article 11, troisième alinéa, du protocole de Genève [2]) témoignent du désir d'amenuiser les défauts. Il ne s'agit encore que de résolutions et de recommandations qui, à vrai dire, ne modifient pas la situation.

Les petites Puissances sont encore loin d'avoir abandonné leurs affections „neutres", ce que l'histoire européenne de 1920 à nos jours n'a pas manqué de prouver.

Pour des raisons compréhensibles, la Suisse a été la prémière à défendre la cause de la neutralité, la politique qu'elle a suivie pendant plus de trois siècles consécutifs. Le gouvernement helvétique se vit placé devant le problème insoluble de concilier la neutralité avec la solidarité. Après une longue série de pourparlers et de discussions on a abouti au compromis artificiel qui a préparé l'accession de la Suisse à la S.d.N. Membre de la Ligue, la Suisse a conservé en même temps sa neutralité permanente. Du point de vue scientifique, la solution choisie est peu satisfaisante et ni les exposés d'un savant éminent comme M. Max Huber, ni les plaidoyers d'un politicien estimé comme le prési-

---

[1]) Schindler dans „*Europäische Gespräche*", 1935, p. 712–717.

[2]) Bien que cet article vise en premier lieu l'assistance à prêter à l'État, victime d'une agression, l'appui mutuel, prévu dans l'article, pourrait aussi bien s'appliquer en faveur d'un État dont la vie économique est sérieusement affectée par la participation aux sanctions.

dent M. Motta ne peuvent effacer son caractère contradictoire.

Quoi qu'il en soit, jusqu'à présent la Suisse a scrupuleusement persévéré dans son attitude traditionnelle et il en sera ainsi à l'avenir [1]). À l'occasion du conflit italo-éthiopien le gouvernement helvétique n'a point contesté que l'Italie était en rupture de Pacte, mais il a resulté clairement du discours de M. Motta (du 10 octobre 1935) que la Suisse ne participerait aux sanctions militaires qu'en tant que cette participation ne mettrait pas sa neutralité en danger [2]). Au surplus, l'embargo sur les armes et les munitions proclamé par la Suisse concernait aussi bien l'Éthiopie que l'Italie. Toujours est-il que la Suisse peut à bon droit faire état de la neutralité permanente, qui *expressis verbis* a été reconnue comme étant compatible avec le Pacte de la S. d.N. [3]).

Récemment le point de vue helvétique relatif à la participation aux sanctions a réussi lui aussi de se faire reconnaître par la S.d.N. En mai 1938, le Conseil a accepté le projet de résolution suivant:

(Le Conseil) „prend acte, dans ces conditions, de l'intention „exprimée par la Suisse invoquant sa neutralité perpétuelle „de ne plus participer en aucune manière à la mise en œuvre „des dispositions du Pacte relatives aux sanctions, et déclare „qu'elle ne sera pas invitée a y participer" [4]).

Pour les autres États qui, le cas échéant, voudraient s'abstenir de participer aux mesures collectives que le Pacte leur impose, la situation peut devenir embarrassante. Ils devront ou bien nier l'existence d'un fait évident, notamment la rupture flagrante du Pacte, ou bien méconnaître les engagements qu'ils ont librement souscrits. En effet, certains États ont dû envisager ce conflit, lorsque la S.d.N., en octobre 1935, procéda à l'application de sanctions économiques contre l'Italie.

---

[1]) La Suisse a toujours rejeté rigoureusement l'ideé de participation aux sanctions militaires et elle ne permettra jamais le passage inoffensif des forces exécutrices. (Comp. son attitude dans l'affaire du plébiscite de Wilna, où il n'était pas même question de sanctions).

[2]) La participation aux sanctions économiques s'est bornée à supprimer l'excédent des exportations italiennes en Suisse, de sorte que le bilan commercial italo-helvétique fut mis en équilibre.

Comp. William Rappard, „*Switzerland and collective Security*," p. 53 e.s.

[3]) Comp. encore la déclaration du Chancelier Baumann devant le parlement helvétique (21 mars 1938).

[4]) Resumé Mensuel, vol. XVIII, No. 5, p. 122.

À cette occasion l'Autriche, la Hongrie et l'Albanie, bien qu'elles n'eussent pas contesté la décision du Conseil décrétant que l'Italie était en rupture du Pacte, n'ont pas participé aux sanctions. L'Autriche [1]) et la Hongrie [2]) s'excusèrent en faisant appel à la situation délicate dans laquelle le cours des évènements les avait placées. L'Albanie [3]) a brusquement déclaré que la participation aux sanctions allait à l'encontre de son alliance avec l'Italie, motif sans aucune valeur juridique. L'Allemagne n'étant plus membre de la Ligue à cette époque, s'en tint à la neutralité traditionnelle.

De même que la Suisse, les autres États, dits neutres, ont fait connaître, soit directement, soit indirectement, qu'ils n'en sont pas encore venus à considérer la politique de neutralité comme une notion périmée. Jusqu'à un certain point, la comparaison remarquable dont se sert W.E. Rappard par rapport à la Suisse s'applique à eux :„For Switzerland.... neutrality is the „parachute which she will not abandon until international fly„ing becomes safer" [4]).

Les sentiments neutrophiles des nations scandinaves sont assez connus.

En Belgique S.M. le Roi des Belges a déclaré dans son discours du 14 octobre 1936: „Notre politique militaire, comme notre „politique extérieure, doit se proposer.... d'écarter la guerre „de notre territoire. La Belgique respectera ses engagements „internationaux, mais dorénavant elle poursuivra une politique „d'indépendance". Le Roi ne se sert pas du mot neutralité, mais l'intention n'est plus douteuse, quand S.M. poursuit: „Que ceux „qui douteraient de la possibilité d'une pareille politique étran„gère considèrent l'exemple fier et décidé de la Hollande et „de la Suisse".

Aux Pays-Bas, le ministre des affaires étrangères, dans une déclaration à la Première Chambre, répète que les Pays-Bas ne pourront jamais être obligés ni à participer aux sanctions militaires, ni à tolérer le passage de troupes [5]). À mesure que le pres-

[1]) Comp. la déclaration de M. Pflügl, *Journal du 16ième Assemblée, no. 20*, 9 Octobre 1935, p. 252.

[2]) Comp. la déclaration de M. de Velice, *ibidem, no. 23*, 12 Octobre p. 269.

[3]) *ibidem, no. 22*, 11 Octobre, p. 259.

[4]) William E. Rappard, „*Switzerland and collective security*", p. 62.

[5]) Déclaration du 16 mars 1937. „*Handelingen*", *Eerste Kamer der Staten Generaal*, 17 Maart 1937, p. 392.

tige de la S.d.N. s'affaiblit, la politique néerlandaise renforce automatiquement son caractère d'indépendance et de neutralité qui, dans le passé, lui a rendu de précieux services [1]).

Les symptômes précités démontrent que la neutralité classique n'a pas encore disparu de la politique internationale et qu' en pratique elle occupe toujours une place importante dans les directives des gouvernements.

Avant de terminer ce chapitre, il faut mentionner encore une notion, congénère à la neutralité, qui de nos jours a attiré l'attention du monde. Nous avons en vue la notion de non-intervention, en rapport avec les évènements qui se sont passés pendant la guerre civile en Espagne. Le vif intérêt que certaines Puissances européennes ont pris à l'issue de la lutte, a élevé ce conflit au dessus de l'importance d'une guerre civile ordinaire. La nécessité de conjurer le danger d'un conflit international exigea des mesures particulières en raison de l'insuffisance des règles du droit en vigueur. À cet effet on élabora un système de non-intervention, ayant pour but d'isoler le conflit en coupant les ressources étrangères qui pourraient fortifier la force combattante des parties.

Abstraction faite de la valeur pratique de ce système, il a mis en relief un nombre de problèmes théoriques, parmi lesquels celui de la structure juridique de la non-intervention est particulièrement intéressant. Pour les États en question la non-intervention doit signifier l'abstention. De ce point de vue, la non-intervention ressemble à la neutralité. Pourtant, les deux notions ne sont pas équivalentes; en effet les principes de parité et de réciprocité n'entrent pas toujours en jeu. Aussi longtemps que les insurgés n'auront pas obtenu la qualité de partie belligérante, ils ne représentent juridiquement rien pour l'État tiers qui ne les a pas encore reconnus, de sorte que la parité est éliminée et que la réciprocité ne pourra s'effectuer qu'en rapport avec le gouvernement légal.

D'autre part, il ne faut pas perdre de vue que la guerre civile

---

[1]) Comp. aussi la déclaration du ministre à l'occasion de la nomination d'un nouveau représentant diplomatique près la cour italienne. „*Handelingen*", *Eerste Kamer*, 2 Maart 1938, p. 402 e.s.; *Tweede Kamer*, 30 November 1937, p. 515 e.s.

n'est pas une guerre au sens du droit de neutralité. Toujours est-il qu'il y a une certaine analogie, surtout parce que la non-intervention pourra mettre en œuvre plusieurs règles empruntées au droit de neutralité, notamment celles concernant l'abstention.

Quel sera le développement futur de cette matière? Pour le moment, c'est là une question sans réponse. Le conflit actuel n'est pas encore terminé. Quand il en sera ainsi, on pourra se demander s'il vaut la peine d'élaborer le droit de non-intervention. Généralement les guerres civiles ne sont pas aussi dangereuses pour la paix du monde que celle qui, de nos jours, désole la péninsule ibérique. D'ailleurs, les problèmes qui accompagnent la matière, sont extrêmement compliqués et souvent il sera difficile, sinon impossible, de les prévoir, de sorte qu'une réglementation *ad hoc* paraît mieux indiquée. Quoi qu'il en soit, le développement de la non-intervention mérite d'être suivi attentivement par tous ceux qui ont pris intérêt à l'histoire de la neutralité.

CONCLUSIONS ET PROPOSITIONS

Nous avons terminé l'examen qui est le but principal de cette étude. On ne pourra pas contester que les conclusions qui couronnent ces recherches sont peu réjouissantes. La contradiction, l'inefficacité, l'incertitude, voilà les composantes de la triste image de la neutralité dans la vie internationale contemporaine. La matière déborde de problèmes. Ici on veut garder la neutralité, là on veut se débarrasser d'elle. D'un côté la souveraineté foule aux pieds ce que d'un autre côté elle proclame droit inviolable.

Les opinions des auteurs ne diffèrent guère quand il s'agit de constater que la neutralité traditionnelle ne subsiste plus intégralement. Plusieurs d'entre eux admettent que cette institution se trouve dans un état de transition qui, à la longue, aboutira à sa disparation complète. En voici quelques exemples:

N. Politis:

„Frappée dans son principe, altérée sur bien des points dans „son application, la neutralité est néanmoins restée debout comme „institution" [1]). Il ajoute: „Conséquence et contrepartie de la „guerre, la neutralité est, comme elle, frappée de condamna„tion" [2]).

„Le premier pas vers l'assurance mutuelle contre la guerre doit „être l'abandon de la neutralité ou tout au moins son adaptation „aux indispensables exigences de la coöpération internationale". [3])

J. Haase:

„Die Grundlagen der Neutralität haben sich gewandelt".

„Die Unvollkommenheit der Völkerbundssatzung, ... hat zur „Folge, dasz es, da die Entwickelung noch zu keinem Abschlusz „gekommen ist, einen einheitlichen, absoluten Begriff der Neu„tralität nicht mehr gibt" [4]).

---

1) N. Politis, „*La neutralité et la paix*", p. 125.
2) *ibidem*, p. 179.
3) *ibidem*, p. 186.
4) Haase, p. 209.

HALVDAN KOHT:

„All European countries have been brought into the political „unity created by the League. That means a change on the whole „notion of neutrality; the problem of remaining neutral has not „only become more difficult than it was formerly, it has become „quite different" [1]).

J. KUNZ:

„Während so der V.B.P. einerseits für die Neutralität weiten „Raum läszt, tendiert er in den genannten Fällen nicht blosz „auf eine Modifizierung, sondern auf eine Aufhebung der Neu- „tralität für die Mitglieder" [2]).

„Nach allgemeinem Völkerrecht besteht nach wie vor Neu- „tralität und altes Neutralitätsrecht. Der Kellogg-Pact hat daran „gar nichts geändert. Dagegen hat der V.B.P. für die Mitglieder „Änderungen gebracht: Fälle, in denen ein Recht auf, eine Pflicht „zur Neutralität besteht, Fälle der Aufhebung oder Modifizie- „rung der Neutralität. Aber auch der V.P.B. läszt für Nicht- „Mitglieder und Mitglieder noch einen breiten Raum für Neu- „tralität." [3])

LOUIS LE FUR:

„En définitive, il n'est pas douteux que la conception classique „de la neutralité a subi depuis la grande guerre une profonde „évolution; dès aujourd'hui, et en attendant l'organisation d'une „assistance mutuelle effective qui est encore du domaine de „l'avenir, la neutralité ancienne est déjà remplacée par la notion „de non-belligérance, où ont disparu à la fois les deux éléments „d'impartialité et de passivité qui formaient comme l'armature „de l'ancienne neutralité" [4]).

L. OPPENHEIM:

„The correct view seems to be that while in some cases, in „particular in cases where ressort to war is not contrary to the „covenant, the latter has not altered the law of neutrality, it „has without abolishing it, vitally affected it in those cases in „which members of the League are bound to apply sanctions „under art. 16" [5]).

---

[1]) Koht, „*Neutrality and peace*", p. 281.
[2]) Kunz, „*Kriegsrecht und Neutralitätsrecht*", p. 308.
[3]) *ibidem*, p. 319.
[4]) Esp. I. 1935, p. 406.
[5]) Oppenheim, „*International Law*" II, p. 510.

J. P. A. FRANÇOIS:

„Het neutraliteitsrecht is (dan ook) bestemd bij de ontwikke-„ling der volkengemeenschap zijn practische beteekenis te ver-„liezen. Het ware echter voorbarig te beweren, dat thans reeds „een stadium bereikt is, waarin de onzijdigheid nog slechts „historisch belang heeft" [1]).

Il y a lieu de se demander si l'état de fait contemporain ne pourrait être amélioré.

Le point de vue contemplatif qui se résigne à l'état actuel des choses en attendant l'arrivée libératrice de l'organisation internationale est, nous semble-t-il, ni justifié, ni pratique. Même si l'on admet qu'à la longue la neutralité finira par disparaître, il n'y a aucun doute que la durée de cette évolution est un facteur tout à fait incertain et incalculable. Un recul temporaire de l'organisation internationale — p.e. l'écroulement de la S.d.N., ce qui signifierait le retour général à la pratique traditionnelle d'autrefois — n'est certainement pas une impossibilité. Il est dangereux et illogique de sacrifier le présent à l'avenir incertain en acceptant, pour une période indéfinie, la confusion actuelle, le manque absolu de système et l'existence de règles médiocres qui sont fort nuisibles au prestige fragile du droit international, auquel l'opinion publique fait déjà assez de reproches injustes.

Le problème est compliqué, nous sommes loin d'en méconnaître les difficultés; cela ne veut pas dire qu'il n'est pas possible, dans une certaine mesure, de parer au désordre régnant. À cet effet nous ferons l'effort modeste de formuler quelques directives.

Celles-ci devront être fondées sur les faits suivants:

1. La neutralité classique s'est encore maintenue dans la vie internationale.

2. Plusieurs règles de la neutralité sont condamnées à fléchir en fait devant la soi-disant nécessité de guerre; leur maintien est généralement une question de force physique. L'évolution de la guerre, particulièrement de son facteur économique, a considérablement aggravé les conditions nécessaires au fonctionnement régulier de ces règles.

3. Il existe une organisation internationale, actuellement la S.d.N., qui prévoit l'éventualité de sanctions collectives. Les

[1]) François, „*Handboek*" II, p. 478.

membres de cette organisation sont compétents pour décider eux-mêmes de la participation aux sanctions. Il s'en suit la possibilité de trois attitudes différentes, savoir:

a. non-participation aux sanctions;

b. participation aux sanctions économiques;

c. participation à toutes les sanctions.

4. Les conséquences dangereuses d'une immixtion internationale dans une guerre civile pourront faire naître le besoin de fixer la notion de non-intervention.

En premier lieu il est nécessaire de se faire une idée claire des différentes notions et d'éviter toute obscurité de terminologie. Bien entendu, la signification du mot „neutralité", dont on se sert déjà pour désigner une notion politique, une notion juridique et un ensemble de normes juridiques, ne mérite pas d'être étendue encore plus loin. Si cette terminologie n'avait pas déjà acquis droit de cité, il y aurait à la corriger. Nous proposons les définitions suivantes:

a. Neutralité. Conformément au sens classique du concept, le terme servira à qualifier:

1. l'attitude impartiale de non-immixtion observée par un État non-membre de l'organisation internationale en cas de conflit armé international;

2. l'attitude impartiale de non-immixtion prise par un État membre de l'organisation internationale en cas de conflit armé international, lorsque l'organisation a réservé à ses membres la pleine liberté d'agir ou n'a pas procédé à la recommandation de mesures collectives.

b. Non-participation. C'est l'attitude d'un État membre de l'organisation internationale qui s'abstient de participer aux mesures collectives déclanchées contre la partie qui, dans un conflit armé international, a été condamnée par l'organisation internationale comme agresseur. Cette attitude de non-participation se distingue de la neutralité par l'exclusion *de iure* de l'impartialité. *De facto* l'impartialité existe pour autant qu'elle ne fait pas obstacle à l'efficacité des mesures collectives [1]).

c. Participation, en deux variantes:

---

[1]) Il va de soi que l'Etat membre qui ne s'en tient pas à ces dispositions, retombe sur l'attitude mentionnée sous *a.*

1. *Participation partielle.* C'est l'attitude de l'État, membre de l'organisation internationale, qui, en cas d'application de mesures collectives, se borne à participer à une certaine catégorie de mesures appliquées, particulièrement aux sanctions économiques.

2. *Participation intégrale.* C'est l'attitude de l'État, membre de l'organisation internationale, qui, en cas d'application de mesures collectives, participe à toutes les mesures proposées par l'organisation.

d. Non-intervention. C'est l'attitude impartiale de non-immixtion, observée par l'État, membre ou non de l'organisation internationale, en cas de guerre civile.

Pour établir les règles de droit, réclamées par la mise en oeuvre concrète des notions proposées plus haut, il faudra avant tout se rendre compte des influences extraordinaires auxquelles sont exposées les normes juridiques qui devront se réaliser en temps de guerre. Aussi longtemps que la guerre existera, elle gardera les qualités de la violence physique, tendant à l'extrême. L'analyse que nous avons faite du caractère de la guerre a démontré que le sort d'une règle de droit qui, par hasard, toucherait à ce que le belligérant considère comme étant de son intérêt vital, est bien incertain — ou si l'on veut, bien certain —, si cette règle ne peut pas disposer d'une force efficace toujours prête à en garantir le maintien. Faute d'une force permanente au service exclusif de ce but, le maintien du droit en cas de guerre devient une question d'opportunité, dépendant en bonne partie de la répartition accidentelle de la puissance. Au surplus la majorité des circonstances, des besoins et des possibilités du moment sont incalculables, de sorte que l'établissement préalable d'une règle efficace devient extrêmement difficile, sinon impossible. En méconnaissant cette réalité on risque de créer une règle impraticable, quelque juste et logique qu'elle puisse paraître du point de vue théorique.

Enfin, il faut se rendre compte de l'influence croissante du facteur économique qui, conditionnant l'existence des peuples et dominant la guerre moderne, s'oppose de plus en plus à la séparation nette des intérêts des États belligérants d'avec ceux des États tiers.

Il n'y a aucune raison capable de justifier l'opinion que, dans la guerre future, les règles de neutralité seraient plus aisément

applicables qu'elles ne le furent dans le passé. Il y a plutôt lieu de supposer le contraire. Le droit de neutralité a besoin d'une révision radicale. En premier lieu les règles dont l'application effective n'est pas assurée, devront être abolies et remplacées par des conventions *ad hoc*. Prenons, par exemple, le problème de la contrebande. À l'avenir, ce problème devra être envisagé sous l'angle large des relations économiques en temps de guerre. La distinction entre la contrebande absolue et la contrebande conditionnelle, élaborée avec soin en 1909, a complètement échoué déjà en 1914 et on pourra l'oublier sans remords. Le système des conventions *ad hoc* que nous proposons, vise la réglementation des relations économiques entre les États belligérants et les États neutres selon les besoins et les possibilités du moment. À l'initiative d'un pays neutre (ou d'un groupe de pays neutres) ou des pays belligérants, les représentants des États en question pourront se rencontrer, afin d'examiner les prétentions réciproques et d'organiser une réglementation temporaire des relations économiques. Il se peut qu'un accord se réalise en ce sens, par exemple, que le neutre s'engage à observer une neutralité économique à la base des exportations normales, selon les chiffres officiels, ou que les belligérants se contentent d'un embargo réciproque sur certains articles. Quoi qu'il en soit, la porte est ouverte à toutes sortes de possibilités que le besoin réciproque d'une entente fera naître.

D'autre part, l'État neutre et l'État belligérant peuvent ne pas tomber d'accord; peut-être le neutre se refusera-t-il à tolérer la moindre restriction à l'exercice légitime de ses droits souverains; peut-être le belligérant ne voudra-t-il pas même abandonner la moindre possibilité de nuire à son adversaire.

Le problème est alors tout entier en fonction de la possession de la puissance. Est-ce que le neutre aura la force de défendre efficacement son point de vue? Est-ce que le belligérant pourra risquer les conséquences d'une infraction à ce point de vue neutre? Voilà les questions décisives.

Le lecteur se détournera peut-être avec indignation d'une conception pareille, s'exclamant qu'elle signifie la consécration pure et simple de l'anarchie. À ce reproche nous opposerons une observation élémentaire qui s'énonce comme suit: l'anarchie en temps de guerre est un fait indéniable. Ce que nous faisons, ce

n'est que constater sans plus la réalité d'un fait. Le régime de la neutralité traditionnelle n'a pas modéré l'anarchie, — au contraire, plusieurs de ses règles ont augmenté la confusion et multiplié les conflits. À quoi bon maintenir des règles impraticables, au détriment de l'autorité du droit des gens? Mieux vaut reconnaître qu'on a fait fausse route et abandonner ce qui a paru être superflu et nuisible. Le droit international en dépouillant ces médiocrités, gagne en valeur, tandis que de fait la situation ne devient pas plus mauvaise qu'auparavant. Au contraire, nous attendons plus d'effet d'une convention *ad hoc*, qui peut se baser sur des réalités actuelles, que d'une règle générale, purement spéculative.

Nous sommes loin d'être ravi de la solution que nous venons de proposer, mais elle est préférable à celle qui méconnaît la réalité. On pourra condamner le blocus fictif, néanmoins c'est une arme en usage. À quoi sert l'interdiction de cette arme, si l'on n'a pas la certitude que l'on peut disposer au moment critique de la force, nécessaire au maintien de cette interdiction? Aussi longtemps qu'il en est ainsi, il vaut mieux abandonner aux circonstances la solution du problème. Si le neutre en a la puissance, il fera connaître aux belligérants qu'il ne souffrira pas le blocus fictif et que ses forces navales sont prêtes à défendre le commerce maritime; s'il manque de force, tant pis pour lui, mais une règle de droit impuissante ne saurait le protéger davantage. Le lecteur fera remarquer que cette injustice menacera perpétuellement l'avenir des petits États. Nous lui répondons que pour eux le passé n'a pas été différent et cela même pendant des siècles! Il en restera ainsi jusqu'au moment où l'organisation effective de la force au service du droit international aura commencé à se réaliser. C'est pour cela que dans les conditions actuelles la maxime pour les États neutres doit être ainsi conçue: „Soyons forts autant que possible, et coöpérons de bonne volonté „à tout effort honnête, entrepris en faveur de l'ordre international".

La révision du droit de neutralité que nous recommandons ne revient aucunement à l'abolition complète de toutes les règles existantes. Il y a des règles utiles qui, de nos jours, ne rencontrent pas d'obstacles et qui, dans l'histoire, ont paru être praticables. La défense de prêter assistance armée aux belligérants, — de

recruter sur territoire neutre, — d'équiper, d'armer et d'approvisionner des navires de guerre dans les ports neutres, par exemple, sont des normes à conserver. Il y a encore nombre de règles qui, ne touchant pas directement aux intérêts principaux, évitent les frictions secondaires et de ce chef sont assez utiles; par exemple: les règles concernant les conditions du séjour, de l'approvisionnement en vivres ou en combustibles, des réparations etc., des navires de guerre des États belligérants dans les ports neutres.

Après un examen minutieux de la valeur pratique des normes existantes, celles-ci pourront être classées selon le domaine auquel elles se rapportent, savoir le domaine terrestre, le domaine maritime et le domaine aérien. Ensuite on pourra élaborer, dans la mesure du possible, des systèmes présentant des analogies pour les trois domaines. Après la constitution de ces directives on pourra apporter au régime les compléments nécessaires. Il paraîtra que certaines matières devront et pourront être réglementées, par exemple: le contrôle de l'État neutre sur les actes de ses ressortissants. Le fait paradoxal que l'État comme tel s'abstient de fournir des armes et des munitions aux parties belligérantes, tandis que ses ressortissants s'empressent de tirer d'un tel commerce autant de profit que possible, doit disparaître.

Le projet précédent, loin d'avoir la prétention de donner une solution radicale du problème de la neutralité, se contente de rétrécir l'abîme qui s'ouvre entre la réalité et les règles du droit positif.

Quant à l'élaboration des autres notions dont nous avons proposé l'introduction, elle pourra se servir avec succès de plusieurs règles propres à l'état de neutralité. Surtout l'attitude de non-participation aux sanctions collectives et celle de non-intervention dans une guerre civile en pourront profiter. Le régime de la participation aux sanctions, soit partielle, soit intégrale, dépend en grande partie de la force qu'on peut attribuer à la coöpération internationale. Plus cette force sera estimée efficace, mieux la constitution de règles sera basée et plus le maintien de ces règles sera garanti. Par conséquent, le développement juridique de ces notions devra s'accomplir graduellement à mesure que la puissance de l'organisation internationale augmentera.

Pour cette raison l'élaboration des notions de participation et de non-participation aux sanctions collectives peut paraître une question qui, pour le moment, est beaucoup moins urgente que la révision du droit de neutralité.

À présent l'autorité de la S.d.N. est bien faible, à cause des désaffiliations qu'elle a subies et de l'impuissance qu'elle a dû reconnaître. Il est assez probable que, sous sa forme actuelle, elle ne vienne plus à l'application des sanctions. Déjà les voix s'élèvent qui réclament l'abolition de l'article 16 du Pacte. Il est évident que cette forme de coöpération internationale — si jamais elle se développe en système efficace — a besoin d'une base beaucoup plus solide que celle qu'elle a trouvée dans la Ligue. Une des plus graves fautes de la Société des Nations contemporaine est sans doute qu'elle a été conçue trop généralement. On a voulu embrasser le monde entier sans trop se soucier du caractère des parties composantes. Qui trop embrasse mal étreint! Avide d'avoir le sommet, on a négligé la base et on a construit, pour ainsi dire, un globe sur une aiguille.

En outre, la Ligue a été victime de buts politiques bornés. Par la liaison du Pacte aux traités de paix, la constitution de l'organisation internationale a été privée de deux bases indispensables, savoir: la libre coöpération en fonction d'égalité juridique et surtout un certain degré de satisfaction politique des parties constituantes.

Enfin, il y a parmi les défenseurs de la S.d.N. nombre de gens qui s'efforcent de mobiliser cette institution en faveur de buts bien différents du véritable but de l'organisation internationale. Comme si, par exemple, cette organisation était destinée à protéger ou à sauver la soi-disant démocratie. Il faut déclarer carrément qu'une conception pareille est une erreur ou même une trahison, si elle est à la base de mauvaise foi. *Summa summarum*, la S.d.N. a dû payer ces défauts assez cher.

Nous ne savons pas quel sort l'avenir prochain réserve à l'organisation internationale, et c'est pour cela que nous nous abstiendrons de considérations spéculatives sur un sujet qui est intimement lié à ce sort. Il nous suffit de présenter la matière à l'attention du lecteur.

Quant à la révision du droit de neutralité, il n'y a pas de motifs sérieux, nous semble-t-il, qui puissent justifier son ajournement.

Pour conclure cette étude, nous faisons remarquer une fois de plus que jamais on ne devra perdre de vue que le droit de neutralité, qu'il soit révisé ou non, conservera toujours son caractère ambigu. Jamais la neutralité ne sera une institution juridiquement logique, ni dans le cadre de la souveraineté, ni dans celui de la solidarité internationale. À mesure que celle-ci se développera, la neutralité perdra automatiquement d'importance. Cependant, la disparition de la neutralité — si jamais elle disparaît — sera le fruit d'une longue évolution. Le monde civilisé ne se trouve qu'au début de la lutte pour l'organisation internationale, dont l'évolution s'accomplira dans la solution graduelle du problème qui se pose perpétuellement: comment concilier la réalité et l'idéal? C'est le compromis vivant de ce qui est désirable et de ce qui est possible.

Quant à la neutralité, c'est un fait indéniable qu'elle occupe encore une place importante dans les relations internationales. Il est aussi peu justifié de fermer les yeux devant les graves défauts de cette institution, que de vouloir la biffer d'un trait de la vie des peuples. Ce qui est nécessaire et possible dans les conditions contemporaines, c'est, nous semble-t-il, une révision pratique de la matière, révision qui ose regarder en face la réalité, — qui allège le fardeau pesant sur l'autorité du droit des gens et qui prépare les voies à l'évolution ultérieure de l'ordre international.

La Haye, 1938.

ABBRÉVIATIONS

A.J.L.	American Journal of International Law.
B.Y.L.	British Yearbook of International Law.
C.I.L.	Classics of International Law. Édition de l'Institut Carnegie.
Esp.I.	L'Esprit International.
E.R.	Europäische Revue.
For.A.	Foreign Affairs.
F.W.	Die Friedens–Warte.
I.C.	International Conciliation.
M.W.R.	Militär Wissenschaftliche Rundschau.
N.C.Q.	The New Commonwealth Quarterly.
R.d.C.	Recueil des Cours de l'Académie de droit international.
R.D.I.	Revue de Droit International. (Paris).
R.D.I.L.	Revue de Droit International et de Législation Comparée.
R.G.D.	Revue Générale de Droit International Public.
Z.R.	Zeitschrift für Öffentliches Recht.
Z.V.	Zeitschrift für Völkerrecht.

BIBLIOGRAPHIE

V. Bar, Observations sur la contrebande de guerre. R.D.I.L. Tome XXVI, p. 400. 1894.

Basset Moore, An appeal to reason. For. A. Vol. 11, p. 547. 1933.

Baudenet d'Annoux, Le développement de la neutralité de Grotius à Vattel. 1910.

Bélin, La portée de la neutralité américaine. R.G.D. 3ième série, Tome IX, p. 416. 1936.

Berber, Sicherheit und Gerechtigkeit. 1934.

Beutler, Wesen, Aufgaben und Begriffe der Wehrwirtschaft. M.W.R. 1937, p. 246.

V. Bijnkershoek, Quaestiones iuris publici. éd. C.I.L. 1930.

V. Bismarck, Gedanken und Erinnerungen. éd. 1913.

Bluntschli, Das moderne Völkerrecht der civilisirten Staaten als Rechtsbuch dargestellt. 1878.

Böhmert, Der Artikel 19 der Völkerbundsatzung. 1934.

Bonn, How sanctions failed. For. A. Vol. 15, p. 350. 1937.

Bonfils, Manuel de droit international public. 1914.

Borchard, Sanctions v. neutrality. A.J.L. Vol. 30, p. 91. 1936.

Borel, La neutralité de la Suisse au sein de la Société des Nations". R.G.D. 2ième série Tome II, p. 153. 1920.

De Bourrienne, Mémoires.

Brown Scott, Neutrality of the United–States. A.J.L. Vol. 29, p. 644. 1935.

Bruck, Les sanctions en droit international public. 1933.

Calvo, Le droit international théorique et pratique. 1896.

Carsten, Maatregelen ter handhaving onzer neutraliteit in den huidigen oorlog. 1916.

Chaumont, La conception américaine de la neutralité. 1936.

V. Clausewitz, Vom Kriege. 1832. éd. 1933.

Cohn, G, Neutralité et la Société des Nations. Les origines et l'oeuvre de la S.d.N., II 1924, p. 152.

Coudert, Neutrality and the freedom of the seas. 1935.

—— La liberté des mers. Esp. I. 1935, p. 320.

—— La neutralité des Etats-Unis. Esp. I. 1936, p. 60.

Descamps, Le droit de la paix et de la guerre. 1898.

Dulles and Fish–Armstrong, Can we be neutral? 1936.

Eagleton, La législation sur la neutralité aux Etats-Unis. R.D.I.L.

3ième série Tome XVII, p. 461. 1936.
FAUCHILLE, Traité de droit international public. 1921–1926.
FENWICK, International law. 1934.
—— Neutrality and international organization. A.J.L. Vol. 28, p. 334. 1934.
——, Neutrality and responsibility. A.J.L. Vol. 29, p. 663. 1935.
FIORE, Trattato di diritto internazionale pubblico. 1916.
FRANÇOIS, Handboek van het volkenrecht. 1931–1933.
—— De strijd om de neutraliteit. De Gids, Januari 1923, p. 136.
—— Duikboot en volkenrecht. 1919.
v. FREYTAG–LORINGHOVEN, Die Satzung des Völkerbundes. 1926.
LE FUR, Le développement du droit international. R.d.C. Tome 41, p. 500. 1932.
GARNER, Recent neutrality-legislation in the United-States B.Y.L. 1936, p. 45.
GENTILIS, De iure belli libri III. 1598. éd. C.I.L. 1921.
GORDON, La visite des convois neutres. 1935.
GRAHAM, Neutrality and the World–War. A.J.L. Vol. 17, p. 704. 1923.
GROTIUS, De iure belli ac pacis. 1646. éd. C.I.L. 1913.
—— De iure praedae commentarius. 1605.
HAASE, Wandlung des Neutralitätsbegriffes. 1935.
HAMMARSKJÖLD, La neutralité en général. 1921.
HAUTEFEUILLE, Des droits et des devoirs des nations neutres en temps de guerre maritime. 1868.
HEFFTER, Das Europäische Völkerrecht. 1883.
HEILBORN, Das System des Völkerrechts entwickelt aus den völkerrechtlichen Begriffen. 1896.
HOLLAND, The mineral sanction as aid to international security. 1935.
V. HOLTZENDORFF, Handbuch des Völkerrechts. 1885–1889.
HUBER, Das Neutralitätsrecht in seiner neuesten Gestaltung. 1908.
—— Die Schweizerischen Neutralität und der Völkerbund. 1924.
HUBNER, De la saisie des batiments neutres. 1759.
HUNTER MILLER, Sovereignty and neutrality. I.C. 1926, p. 280.
JESSUP, Neutrality legislation. A.J.L. Vol. 31, p. 385. 1937.
—— The United-States and the stabilization of peace. 1935.
—— Toward further neutrality legislation. A.J.L.Vol. 30, p. 262. 1936.
KELSEN, Das Problem der Souveränität und die Theorie des Völkerrechts. 1928.
—— The legal Process and international order. 1932.
KEYDEL, Das Recht zum Kriege im Völkerrecht. 1931.
KLEEN, Lois et usages de la neutralité. 1898.
KOHT, Neutrality and peace. The view of a small power. For. A. Vol. 15, p. 53. 1936.
KOSTERS, Le droit des gens chez Saint Augustin. R.D.I.L. 3ième série Tome XIV, p. 31. 1933.
KULSRUD, Armed neutralities to 1780. A.J.L. Vol. 29, p. 423. 1935.
KUNZ, Kriegsrecht und Neutralitätsrecht. 1935.

De Kusserow, Les devoirs d'un gouvernement neutre. R.D.I.L. Tome VI, p. 59. 1874.
Lawrence, Principles of international law. 1928.
Lechartier, Neutralité et politique extérieure aux Etats-Unis. Esp. I. 1936. p. 236.
Lijsen, Le pacte Kellogg. 1928.
v. Liszt, Das Völkerrecht systematisch dargestellt. 1925.
Lorimer, The institutes of the law of nations. 1883–'84.
v. d. Mandere, De verdragen van Locarno. 1925.
Mettetal, La neutralité et la Société des Nations. 1920.
Miscellaneous No. 2 1916, cd 8145. Statement of the measures adopted to intercept the seaborne commerce of Germany.
—— No. 15 1916, cd 8234. Further correspondance between H.M. 's Government and the United States' Government respecting the rights of belligerents.
Mitrany, The problem of international sanctions. 1925.
—— The U.S.A. Neutrality Act of May 1st, 1937. N.C.Q. Vol. III, p. 101. 1937.
Moser, Grundsätzen des jetzt üblichen Europäischen Völkerrechts in Friedenszeiten. 1750.
Oppenheim, International Law. 1926–1935.
Ottolenghi, Il rapporto di neutralità. 1907.
Pays-Bas, Handelingen der Staten-Generaal.
Pillet, Recherches sur les droits fondamentaux des États dans l'ordre des rapports internationaux et sur la solution des conflits qu'ils font naître. R.G.D. Tome V, p. 66. 1898.
Politis, Les nouvelles tendances du droit international. 1927.
—— La neutralité et la paix, 1935.
de La Pradelle, P, L'évolution de la neutralité. R.D.I. Tome XIV, p. 197. 1934.
Pradier-Fodéré, Traité de droit international public européen et américain suivant les règles de la science et de la pratique contemporaines. 1895–1906.
de Puffendorf, De officio hominis et civis juxta legem naturalem. 1673. éd. C.I.L. 1927.
Rachel, De iure naturae et gentium. 1676. éd. C.I.L. 1916.
Rappard, Switzerland and collective security. N.C.Q. Vol. I, p. 299. 1936.
Rapport de M. Pella à la 3ième Conférence Interparlementaire à Bruxelles. 1935.
Regout, La doctrine de la guerre juste de Saint Augustin à nos jours. 1935.
Rogge, Nationale Friedenspolitik. 1934.
Rolin, Le droit moderne de la guerre. 1920–1921.
Röttger, Die Voraussetzungen für die Anwendung von Völkerbundzwangsmasznamen. 1931.
Rutgers, La mise en harmonie du Pacte de la S.d.N. avec le Pacte de Paris. R.d.C. Tome 38, p. 5. 1931.

SÉFÉRIADÈS, La conception de la neutralité dans l'ancienne Grèce. R.D.I.L. 3ième série Tome XVI, p. 641. 1935.
SCHIATTARELLA, Il diritto della neutralità nelle guerre marittime. 1880.
SCHINDLER, Securité collective et neutralité. E.R. No. spécial, nov./déc. 1935, p. 712.
SCHOPFER, Le principe juridique de la neutralité et son évolution dans l'histoire du droit de la guerre. 1894.
SCHÜCKING, Das Genfer Protokoll. 1924.
—— Die Revision der Völkerbundsatzung im Hinblick auf den Kelloggpact. 1931.
SCHÜCKING–WEHBERG, Die Satzung des Völkerbundes. 1924.
SCHWEIZER, Geschichte der schweizerischen Neutralität. 1896.
SEYMOUR, American Neutrality. 1935.
SOCIÉTÉ DES NATIONS, Journal Officiel; Resumé Mensuel.
SOTTILE, La nature juridique de la neutralité à titre permanent. 1920.
STRISOWER, Die Geschichte des Neutralitätsgedanken. Z.R. Band V, p. 184. 1926.
—— Der Krieg und die Völkerrechtsordnung. 1919.
STRUPP, Das Werk von Locarno. 1926.
—— Der Kellogg–Pakt im Rahmen des Kriegsvorbeugungsrecht. 1928.
—— Neutralisation, Befriedung, Entmilitarisierung. Stier–Somlo, Handbuch des Völkerrechts, Band II, Abt. II. 1933.
SUAREZ, De legibus ac de Deo Legislatore.
TEXTOR, Synopsis iuris gentium. 1680. éd. C.I.L. 1916.
DE VATTEL, Le droit des gens. 1758. éd. C.I.L. 1916.
DE VITORIA, De Indis et de iure belli relectiones. 1532. éd. C.I.L. 1917.
V. VOLLENHOVEN, De drie treden van het volkenrecht. 1919.
V. WALDKIRCH, Neutralität und Sanctionen. 1935.
V. WALDKIRCH und VANSELOW, Neutralitätsrecht. 1936.
WARREN, Safeguards to neutrality. For. A. Vol. 14, p. 199. 1936.
—— Troubles of a neutral. For. A. Vol. 12, p. 377. 1934.
WASMUND, Die Nicht-Angriffspakte. 1935.
WEHBERG, Das moderne Neutralitätsproblem und der Völkerbund. F. W. Mai 1929, p. 131.
—— Das Genfer Protokoll. 1927.
WENIGER, Gedanken über den Wert von Kriegserinnerung und Kriegserfahrung. M.W.R. 1937, p. 231.
WHITTON, La neutralité et la Société des Nations. R.d.C. Tome 17, p. 451. 1927.
WIJNVELDT, Neutraliteitsrecht te land. 1917.
WOLFF, Principes du droit de la nature et des gens. 1763.
WOOLSEY, The fallacies of neutrality. A.J.L. Vol. 30, p. 256 1936.
WRIGHT, The future of neutrality. I.C. No. 242, p. 353. 1928.
ZIMMERN a.o. Neutrality and collective security. 1936.
ZOUCHE, Iuris et iudicii fecialis, sive iuris inter gentes et quaestionum de eodem explicatio. 1650. éd. C.I.L. 1911.

STELLINGEN

I

Aangezien de hedendaagsche oorlogvoering een beroep doet op de geheele weerkracht van een volk, zal de verdedigingsvoorbereiding reeds in vredestijd zich daarnaar dienen te richten. Hiertoe is noodig een wettelijke regeling, welke op den grondslag van een algemeenen weerplicht in ruimen zin, het geheele gebied der verdedigingsvoorbereiding bestrijkt en aan de overheid de bevoegdheid geeft bij het organiseeren van de nationale defensie de medewerking van alle daarbij betrokkenen te vorderen. Artikel 187 van de Grondwet laat zulk een wet toe.

II

Artikel 189 van de Grondwet bevat een onredelijke en in beginsel ontoelaatbare concessie aan het individu ten koste van het staatsbestaan.

III

Artikel 192 van de Grondwet is op moreele en historische gronden verwerpelijk. Het miskent de eenheid des Rijks en is niet te vereenigen met den plicht en de waardigheid van een koloniale mogendheid.

IV

De groeiende beteekenis van den economischen factor in den hedendaagschen oorlog vormt een toenemend beletsel tegen het behoud van den vrijhandel.

V

Het is niet raadzaam, zooals door sommigen wordt bepleit, de berechting van overtredingen, begaan door militairen, aan den burgerrechter over te dragen.

VI

Hoewel artikel 57 van de Wet op de Krijgstucht een onontbeerlijk correctief vormt op mogelijke dwalingen van den militairen tuchtrechter, verdient, om der gevolgen wille, een soepele toepassing van het artikel aanbeveling.

VII

Een militaire troep, welke in vredestijd deelneemt aan het openbare verkeer, is een geprivilegieerd weggebruiker, onder uitsluitende verantwoordelijkheid van den bevelvoerenden commandant. Deze zal van de voorrechten gebruik maken met inachtneming van de veiligheid van het verkeer, en de door de bevoegde civiele autoriteiten ter zake gegeven aanwijzingen. Laatstbedoelde autoriteiten zullen zich onthouden van inmenging in de technische uitvoering van de door hen gegeven aanwijzingen.

VIII

In den modernen oorlog zal het vraagstuk van de contrabande moeten worden beschouwd in het ruimere kader van de „economische neutraliteit".

IX

Het neutraliteitsrecht behoort in dien zin te worden aangevuld, dat onderdanen van een neutralen Staat rechtens geen handelingen kunnen verrichten, welke in feite strijdig zijn met de neutraliteit.

X

De theoretische eisch, welke de instelling van collectieve veiligheid verbindt aan geheele of gedeeltelijke ontwapening als een conditio sine qua non, moet op practische bezwaren stranden.