

II

Le gouvernement de la République Argentine, en soulevant dans la Note du 29 décembre 1902 la question de l'arbitraire dans le règlement des réclamations internationales, proteste énergiquement contre la supposition qu'il désire « en aucune manière » défendre « la mauvaise foi, le désordre ou l'insolvabilité délibérée ou volontaire ».

Je le crois volontiers.

Pourtant la *thèse Drago* se borne à poser la question sans vouloir l'approfondir. Il est indispensable de s'expliquer les causes qui ont généralement provoqué des réclamations, surtout dans les relations avec les Etats américains de race la-

tine. Ces causes variaient à l'infini ; je ferai mention seulement des principales qui se retrouvent le plus souvent.

L'histoire des relations diplomatiques avec les Etats américains prouve que les principales causes des réclamations étaient les suivantes : guerres civiles ou révoltes et insurrections ; non-exécution des contrats ou engagements pris par les gouvernements américains à l'égard des étrangers ; expulsion des étrangers par mesure administrative ; enfin non-payement des dettes publiques ou privées.

L'examen le plus superficiel de ces causes de réclamations prouvera qu'aucune d'elles ne saurait justifier, telle quelle, une intervention armée ou l'emploi de la violence avant qu'un tribunal compétent ait déterminé la légalité des demandes qu'on se propose de formuler.

L'histoire des Etats américains de race latine est malheureusement remplie de *guerres civiles ou d'insurrections* qui amenèrent non seulement des changements subits de gouvernements, mais également des spoliations et violences à l'égard des particuliers. Parmi ces derniers, il y avait très souvent des étrangers qui furent lésés dans leurs droits et intérêts incontestables.

Toutefois, il me paraît impossible d'affirmer que les étrangers puissent prétendre à une plus grande sécurité de leurs personnes ou propriétés, en cas de guerre civile ou de révolution, que la population indigène du pays. En principe, les étrangers ne peuvent prétendre à aucune position privilégiée et leurs souffrances et pertes devraient être mises sur le compte des autorités territoriales dans la même

mesure que celles des indigènes. Malheureusement fort souvent les gouvernements étrangers se sont crus en droit de réclamer des dommages-intérêts au profit de leurs sujets qui avaient souffert d'une guerre civile ou d'une insurrection, sans tenir compte des causes de la force majeure dont le gouvernement local avait été victime. Si le droit à une réparation doit être reconnu, il faut qu'une autorité judiciaire et compétente en fixe le principe et les limites. Il est bien fâcheux que cette question de droit soit résolue par des considérations politiques et l'absence de force matérielle chez la nation défenderesse. Dans ce cas c'est une porte ouverte aux abus les plus révoltants de l'arbitraire et de la force brutale.

Ces mêmes considérations s'appliquent encore plus aux *contrats ou engagements*

conclus entre un gouvernement et des ressortissants étrangers. En cas de non-exécution de pareils contrats ou engagements, les tribunaux compétents sont seuls appelés à vider les conflits et à appliquer les lois. Avant qu'un examen préalable des rapports réciproques entre les parties contractantes par les tribunaux soit intervenu, le gouvernement des étrangers intéressés ne devrait jamais intervenir efficacement. Une intervention sérieuse et efficace ne saurait être approuvée que dans le cas d'un déni de justice évident et formellement constaté.

L'expulsion des étrangers par ordre du gouvernement territorial a également servi comme base de réclamations plus ou moins excessives. Mais le droit d'expulsion des étrangers est un droit incontestable de chaque gouvernement souverain et

ne saurait créer un droit aux réclamations au profit des expulsés. Aucun Etat ne peut abdiquer ce droit, même sous la contrainte d'une puissance étrangère, parce qu'aucun gouvernement ne peut renoncer à son devoir d'assurer l'ordre intérieur sur son territoire. Ainsi l'expulsion des étrangers qui, par leurs procédés illégaux et leur conduite compromettante, exposent la sûreté de l'Etat à l'intérieur ou à l'extérieur, est un droit et un devoir du pouvoir territorial. Ce droit doit être particulièrement reconnu dans les cas où les étrangers provoquent des réclamations de la part d'autres gouvernements et compromettent, de cette manière, le maintien des relations amicales avec les puissances étrangères.

Il est bien entendu que ce droit souverain d'expulsion ne pourrait jamais justi-

fier l'expulsion en masse des étrangers du territoire, ni encore moins devenir un prétexte pour des actes d'un arbitraire évident. Ainsi l'expulsion des étrangers qui ont de justes revendications ou réclamations à produire à l'égard des autorités territoriales ne saurait être justifiée par aucun droit de souveraineté. Le droit de recours aux tribunaux ou autorités compétentes du pays est un droit imprescriptible dans les Etats du monde civilisé qui ne saurait être anéanti par un ordre arbitraire du pouvoir administratif. Le fait d'un déni de justice indubitablement constaté est suffisant pour l'intervention sérieuse et immédiate des puissances étrangères intéressées.

Il reste à dire quelques mots sur les *dettes publiques* comme cause de réclamations de la part des étrangers. Depuis

longtemps le droit international a admis le principe que les souscripteurs des emprunts d'Etat, ainsi que les créanciers des gouvernements risquent volontairement leur argent en se fiant au crédit de l'Etat débiteur. Il est impossible de soutenir la thèse que l'Etat, auquel appartiennent les créanciers, soit obligé de forcer le gouvernement débiteur à payer ses dettes ou à verser l'argent nécessaire pour payer les coupons échus. Les créanciers d'un Etat étranger ou les détenteurs des obligations étrangères n'ont point le droit de substituer à leur place leur gouvernement national et d'exiger de lui qu'il intervienne même à force armée pour faire payer au débiteur ses dettes ou le contraindre à exécuter les obligations contractées.

A ce point de vue je me borne à citer les paroles remarquables que lord Salisbury

a prononcées en 1888 : « Si, d'une part, ce serait une injustice de dire que ce pays ne devrait pas intervenir pour soutenir les porteurs de bons dont les intérêts auraient été lésés, d'autre part, il serait à peine équitable qu'un groupe de capitalistes obtint le pouvoir d'entraîner ce pays à des coups de force de pareille nature. Ils auraient ainsi tout le bienfait d'une garantie nationale, sans l'avoir payé (1). »

Toute la question est là : quand le pays des créanciers est-il obligé de venir au secours des porteurs de bons étrangers ? A cette question une seule réponse me paraît possible, savoir : du moment que tous les moyens légaux et ordinaires d'obtenir la justice auront été épuisés. Seulement dans ce dernier cas l'intervention du

(1) Voyez la lettre de M. Holland à M. Carlos Calvo.

gouvernement respectif est légalement admissible.

Voici pourquoi les créanciers sont obligés de s'adresser aux tribunaux compétents, et seulement dans le cas d'un déni de justice flagrant ou dissimulé, ils ont le droit de demander la protection de leur gouvernement. En principe, cette protection ne devrait jamais dégénérer en une intervention à force armée et jamais une intervention pareille ne devrait compromettre la paix dans les relations internationales.

Les créanciers des Etats étrangers ou porteurs des bons étrangers n'ont ni le moindre droit de se faire remplacer par l'Etat ou de le forcer à protéger leurs intérêts particuliers au risque de compromettre les intérêts légaux de leur pays. Voici pourquoi entreprendre des opéra-

tions militaires pour la protection des détenteurs d'obligations étrangères pourrait être non seulement une faute, mais aussi un crime.

III

L'examen des causes qui, jusqu'à présent, ont généralement donné lieu aux réclamations présentées aux gouvernements faibles, prouve que ces causes ne devraient pas normalement aboutir à des voies de fait, aux blocus pacifiques, aux bombardements des villes et ports ni à des opérations militaires proprement dites.

Toutefois cette conclusion n'abolit nullement le droit et le devoir des gouvernements de protéger les droits et intérêts légitimes de leurs sujets. Je dis *les droits et intérêts légitimes* de leurs sujets. C'est là le point culminant de toute mon argumentation. Mais alors surgit naturellement la question : comment les gouvernements

peuvent-ils se convaincre de la légitimité des réclamations ? Quels moyens ont-ils pour obtenir cette conviction ? Quel mode de procédure ont-ils adopté afin de pouvoir intervenir avec une conscience bien tranquille dans ces conflits entre leurs ressortissants et les pays étrangers ?

Tous ceux qui connaissent la pratique conviendront avec moi que l'examen préalable des réclamations produites devant les gouvernements existe à peine ou n'est que très superficiel et léger. Ceci est presque inévitable.

Les sujets d'un pays européen qui se croient lésés dans leurs droits et intérêts de la part d'un Etat étranger adressent leurs requêtes au ministère des affaires étrangères. Admettons que ces ministères remplissent consciencieusement leur devoir dans des cas pareils et exigent des plai-

gnants tous les documents et les preuves nécessaires afin de pouvoir porter un jugement impartial. Admettons que ces ministères soient organisés d'une manière parfaite et que des fonctionnaires très intelligents soient chargés de l'examen préalable de pareilles réclamations.

Mais jamais un ministère des affaires étrangères ne saurait remplacer la juridiction d'un tribunal, jamais les fonctionnaires d'une pareille administration ne pourraient se substituer aux juges et jamais le mode de procédure d'un ministère des affaires étrangères ne donnerait les mêmes garanties à la justice et au triomphe du droit que la procédure devant une Cour de justice qui est à la hauteur de sa mission.

Dans ces conditions, l'examen préalable des réclamations aux ministères des affai-

res étrangères doit être par la force des choses insuffisant et superficiel. Cependant c'est en vertu des décisions prises par ces administrations, après cet examen insuffisant des preuves, que les réclamations sont présentées aux gouvernements étrangers ; c'est sur la base des conclusions évidemment superficielles que les agents diplomatiques sont mis en mouvement et les forces de terre et les flottes militaires sont chargées de soutenir par la force brutale les réclamations ou protestations !

Il est impossible de trouver un pareil état de choses normal et digne des Etats civilisés qui désirent faire triompher le droit et la justice, mais point l'arbitraire et la violence. Dans les conditions actuelles, il est inévitable qu'on ne fasse valoir des réclamations non justifiées et injustes à l'égard des Etats faibles et incapables de

résister par la force à la force. En même temps, il est absolument évident que l'appui armé prêté à de telles réclamations révolte la conscience des nations au préjudice desquelles a lieu un semblable triomphe de la violence et de l'injustice criante.

Voici pourquoi la *thèse Drago* a dû rencontrer en Amérique un écho retentissant et reconnaissant en même temps.