

ABHANDLUNGEN

Réforme éventuelle de l'article 30 de la Convention de Genève de 1929¹⁾

Par **Å. Hammarskjöld**, Membre de l'Institut de Droit international.

Par lettre du 14 janvier 1937, le Comité international de la Croix-Rouge m'a fait l'honneur de me demander de « lui faire connaître (mon) point de vue et, éventuellement, (mes) suggestions au sujet » d'un certain problème « et de la solution à lui donner ».

1) L'article que nous présentons sous cette rubrique reproduit (sauf quelques coupures faites par l'auteur lui-même) le texte d'une opinion demandée à M. Hammarskjöld par le Comité international de la Croix-Rouge et dont le Comité a autorisé la publication dans une revue scientifique.

Le point de départ de la demande d'opinion était le passage suivant de la circulaire n° 328 du Comité international de la Croix-Rouge:

«...»

B. Propositions de revision de la Convention de 1929.

5. En ce qui concerne la constatation des infractions à la Convention, la procédure de l'article 30, qui ne constituait d'ailleurs qu'une ébauche, est in suffisante...

La constatation d'infractions n'est pas importante seulement pour assurer le respect des conventions par l'effet préventif d'une procédure sûre et rapide; il s'agit aussi d'éviter qu'à la suite d'accusations contestées et faute de possibilité de constater impartialement les faits, la confiance dans le respect de la Convention soit ébranlée et les passions enflammées. Aussi serait-il utile de préciser dans quelles conditions des organes de Croix-Rouge pourraient intervenir pour constater des infractions alléguées, avec les garanties voulues d'impartialité.»

Il peut être utile de rappeler à ce propos aussi un passage d'une résolution adoptée, le 23 novembre 1936, par un grand nombre de Sociétés de Croix-Rouge:

«Les représentants de trente-neuf Sociétés nationales de la Croix-Rouge, convoquées à Paris pour la XVI^{me} Session du Conseil des Gouverneurs de la Ligue des Sociétés de Croix-Rouge...

prenant acte du programme de travail proposé par la circulaire n° 328 du Comité international de la Croix-Rouge, en date du 31 juillet 1936, adressée aux Sociétés nationales de la Croix-Rouge au sujet de la revision éventuelle des Conventions de Genève et autres accords analogues;

prenant acte, en particulier, de l'intention manifestée dans ladite circulaire d'étudier le développement des moyens de rendre possible la constatation rapide, impartiale et sûre de faits de guerre qui pourraient constituer une violation des Conventions visées ci-dessus;

Le problème dont il s'agit est, selon la même lettre, celui de la constatation des infractions à la Convention de Genève du 27 juillet 1929, envisagé du point de vue des questions de droit international qu'il soulève.

Dans les pages qui suivent, je m'efforcerai, donnant suite à la demande du Comité international de la Croix-Rouge, d'exposer ma manière de voir en la matière, ainsi que les suggestions que je crois pouvoir soumettre au Comité en vue d'une réglementation éventuelle de celle-ci.

I.

La règle actuellement en vigueur entre les signataires de la Convention de Genève est celle qui est inscrite dans l'article 30 de cette Convention et qui est ainsi formulée :

«A la demande d'un belligérant, une enquête devra être ouverte, selon le mode à fixer entre les parties intéressées, au sujet de toute violation alléguée de la Convention; une fois la violation constatée, les belligérants y mettront fin et la réprimeront le plus promptement possible.»

Un examen même rapide de ce texte démontre que sa valeur pratique — c'est-à-dire, par rapport à un cas concret — ne saurait être que fort relative. Il ne crée pour les parties contractantes qu'une seule obligation juridique: celle de mettre fin à des violations dûment constatées «le plus promptement possible» et de réprimer ces violations (ce qui veut probablement dire: en punir les auteurs), aussi «le plus promptement possible». Mais même cette obligation n'est prévue que dans le cas où les parties contractantes seraient des «belligérants», terme qui peut donner lieu à des interprétations restrictives ne tenant point compte de la possibilité de certaines situations où des conflits armés se produisent sans qu'on se trouve en présence de «belligérants» au sens strict de ce mot. En outre, le moment où sera accomplie l'obligation contractée dépend de l'appréciation subjective par la partie intéressée elle-même des possibilités existantes, lesquelles peuvent être jugées à beaucoup de points de vue fort divergents. Enfin, — et c'est la considération la plus grave — l'obligation juridique est sujette à une condition suspensive qui est l'accomplissement d'une obligation purement morale («devra»), savoir, l'institution d'une enquête, laquelle exige, en outre, l'assentiment des deux parties et présuppose la conclusion entre elles, en plein conflit, d'un accord réglant les modalités de l'enquête envisagée, y compris la question de savoir par qui elle sera éventuellement entreprise; d'ailleurs,

Prie le Comité international de la Croix-Rouge de vouloir bien prendre sans retard les mesures propres à assurer aux Conventions de Genève leur pleine valeur comme élément de protection humanitaire, même au cours d'un conflit armé donnant lieu à l'emploi de tous les moyens dont dispose la technique militaire moderne.»

celle — préalable — de l'organe auquel serait, le cas échéant, adressée la demande d'enquête est aussi laissée ouverte ²⁾).

Je sais bien que, dans les commentaires les plus autorisés, on a déclaré que « c'est à dessein et pour introduire le caractère obligatoire qu'on a dit non pas: une enquête pourra, mais une enquête «devra» être ouverte ³⁾. » Cela, cependant, ne peut rien changer à la portée du texte, que les belligérants auront sans doute une certaine tendance — d'ailleurs compréhensible et même justifiée, s'agissant d'une règle restrictive — à interpréter selon la lettre. Pour créer une obligation, il aurait fallu dire qu'une « enquête sera ouverte ».

Je sais, de même, que les commentateurs et la pratique ont trouvé des réponses aux questions que je viens de soulever en passant. Mais même si ces réponses avaient été concordantes — ce qui n'est pas toujours le cas — elles auraient été insuffisantes à créer un droit coutumier propre à combler les lacunes de l'art. 30 de la Convention. D'ailleurs, les solutions imaginées par la pratique n'ont pas, en fait, pu aboutir à l'institution effective d'une enquête de la nature de celle qui est envisagée à l'art. 30 précité. (Voir ci-après.)

Ce qui précède n'a pas été dit dans un esprit de critique stérile. C'est la simple constatation d'une situation de fait qui, elle, trouve son explication dans la volonté des parties à la Convention de Genève. Les travaux préparatoires de cette Convention démontrent, en effet, à l'évidence qu'à la Conférence diplomatique de 1929 la majorité des Etats représentés n'ont pas voulu aller au delà de l'inscription, dans la Convention, du principe de l'enquête ainsi que des conséquences administratives (y compris les mesures militaires éventuelles) et pénales qu'entraîneraient, dans le domaine national, les constatations auxquelles elle aboutirait. On a d'ailleurs pu relever, et à juste titre, que déjà la consécration solennelle de ce principe, même en dehors de toute réglementation de la procédure d'enquête et de toute disposition visant des sanctions à prévoir dans le domaine international, constituait un progrès considérable par rapport à la situation antérieure. Quoi qu'il en soit, la nature incomplète et imparfaite de l'article 30 de la Convention était nettement voulue.

²⁾ A noter, à cet égard, que l'article 4 des statuts du Comité international de la Croix-Rouge, aux termes duquel le Comité « a pour but », entre autres, « de recevoir toute plainte au sujet de prétendues infractions aux Conventions internationales », n'est pas organiquement relié à la Convention de Genève de 1929. D'ailleurs, cette disposition ne constitue qu'une autorisation donnée au Comité et ne saurait créer aucune obligation pour les Etats. Lorsque les statuts de la Croix-Rouge internationale stipulent, dans leur art. VII, que les plaintes dont il s'agit « resteront du domaine exclusif du Comité international de la Croix-Rouge », il faut sous-entendre: « parmi les divers organes ou organismes que comprend » la Croix-Rouge internationale au sens de l'article 1^{er} des mêmes statuts.

³⁾ Des Gouttes, p. 217, etc.

Une analyse des travaux préparatoires 4) — analyse dont je m'abstiens ici, ces travaux devant être présumés connus — démontrerait que cette situation était due notamment à ce que l'on pourrait caractériser comme une familiarité insuffisamment généralisée avec les véritables données du problème, combiné avec le fait que le temps disponible ne permettait pas de l'approfondir. C'est ce qui explique le recul instinctif des délégations devant toute proposition constructive, dont elles exagéraient la portée; la crainte, qui revient en ritournelle, de voir instituées ce qu'on appelait des «sanctions», combinée à une tendance générale à confondre enquête et sanctions; enfin, l'argument selon lequel on risquerait de voir multiplier les violations de la Convention de Genève à la suite de l'institution d'un mécanisme d'enquête plus ou moins efficace. — En d'autres termes: le temps n'était véritablement pas mûr pour aller au delà de l'inscription du principe visé ci-dessus.

Si le Comité international de la Croix-Rouge a mentionné l'article 30 dans son programme de revision de la Convention de 1929 5), c'est sans doute d'une part qu'il a estimé que la situation a changé à cet égard, d'autre part qu'il a senti (cf. la résolution du 23 novembre 1936 des trente-neuf Sociétés nationales) qu'en vue des expériences faites depuis la dernière revision de la Convention de Genève il y a en tout cas urgence à tenter un effort en vue d'assurer à cette Convention, aussi «au moyen d'une constatation rapide, impartiale et sûre des violations éventuelles», sa «pleine valeur comme élément de protection humanitaire, même au cours d'un conflit armé donnant lieu à l'emploi de tous les moyens dont dispose la technique militaire moderne».

II.

Quelles sont donc les véritables données du problème, une fois admis, bien entendu, le principe de l'enquête? En d'autres mots, comment faut-il définir l'enquête?

A. — Il s'agit, en premier lieu, de déterminer l'objet (subject) possible de l'enquête envisagée.

Cet objet peut, semble-t-il, être de trois sortes différentes, coïncidant avec les divers genres de violations alléguées qui peuvent se présenter. A ce point de vue, on pourrait distinguer entre les cas suivants:

- 1) un incident isolé considéré par une partie comme constituant une violation de la Convention de Genève; par exemple le bombardement d'une unité sanitaire, lorsqu'il n'est pas allégué que des bombardements de cette sorte appartiennent à la pratique normale de l'autre partie;
- 2) une prétendue violation continue de la Convention; par exemple

4) «Actes», pp. 330-339; 341-357; 398-407; 419.

5) Circulaire n° 328.

de mauvais traitements infligés par une partie aux malades et blessés provenant des forces armées de l'autre;

3) des actes qui, tout en ne rentrant pas dans le cadre de la Convention de Genève, constituent de prétendues violations des lois de la guerre, écrites ou coutumières, et en même temps des actes incompatibles avec les notions humanitaires généralement admises; comme exemple, on peut mentionner l'emploi de l'arme chimique.

Les modalités de l'enquête ne seront pas nécessairement les mêmes dans ces trois cas. Il importe donc de prévoir des règles suffisamment souples pour permettre de tenir compte des particularités de chacun.

B. — Il s'agit, en second lieu, du but (aim) de l'enquête. Il est clair, sans autres explications, que ce point de vue se confond en partie avec celui de l'objet de l'enquête; dans cette mesure, les deux subdivisions s'entrecroisent.

Quoi qu'il en soit, on pourrait, semble-t-il, au point de vue du but, faire les distinctions suivantes:

1) le but peut être la simple constatation objective d'un fait ou d'une situation de fait se produisant ou subsistant lors de l'enquête même;

2) il peut aussi être de constater *post hoc* quels étaient les faits exacts d'un incident ou d'une situation appartenant au passé;

3) le but de l'enquête peut, d'un autre côté, être plus large: combiner, dans l'une ou l'autre des hypothèses envisagées ci-dessus, la constatation des faits avec une appréciation de leur compatibilité avec le droit en vigueur, notamment avec la Convention de Genève;

4) élargissant à un autre égard la portée de l'enquête, on peut lui donner pour but immédiat une injonction de faire ou de ne pas faire, adressée à l'une ou à l'autre des parties en conflit.

Les cas visés sous 1) et 2) coïncident avec la catégorie qui, dans l'article 36 du Statut de la Cour permanente de Justice internationale, est définie comme ayant pour objet « la réalité de tout fait qui, s'il était établi, constituerait la violation d'un engagement international ». C'est l'enquête au sens strict du mot (cf. Convention de La Haye de 1907, art. 9).

L'éventualité envisagée sous 3) prend une couleur différente du fait que, par définition, il n'est plus reconnu par les deux parties que l'acte, dûment constaté, constituerait une infraction; on fait donc rentrer un élément d'interprétation de texte, de décision — d'arbitrage — dans la notion même de l'enquête.

Enfin, l'hypothèse signalée sous 4) (qui peut se combiner avec une quelconque des trois autres) semblerait devoir marquer la limite extrême de la définition de la notion d'enquête. En d'autres mots, l'enquête en tant que telle ne peut pas comprendre l'édiction de suites soit nationales (mesures répressives sous forme de punition des coupables) soit inter-

nationales (sanctions; réparation morale ou matérielle); tout au plus peut-on y faire rentrer la notion de mesures conservatoires. C'est notamment sur ce point que quelque confusion à l'égard des données du problème semblerait avoir régné lors de la Conférence diplomatique de 1929.

C. — Il va sans dire que l'enquête pourra aboutir, indirectement, à des suites de l'une ou de l'autre sorte. C'est ainsi que l'article 30 de la Convention de Genève en vigueur attache à la constatation de la violation l'obligation, non seulement d'y mettre fin, mais aussi de la « réprimer ». Cette obligation, cependant, ne découle pas de l'acceptation par les parties de l'enquête mais constitue un effet qu'elles ont librement consenti d'attacher à un résultat déterminé de celle-ci. De la même façon, elles pourraient se mettre d'accord pour que ce résultat fût communiqué à une instance internationale, afin d'obtenir de celle-ci une décision sur les responsabilités internationales éventuellement encourues, c'est-à-dire d'abord sur l'interprétation des faits à la lumière des textes (à supposer que cet élément ne soit pas déjà inclus dans l'enquête même), ensuite sur les conséquences à rattacher aux conclusions auxquelles on serait ainsi arrivé — et pour s'engager à donner suite, dans leurs relations réciproques, à toute décision dûment intervenue dans cet ordre d'idées. Les suites qui seraient ainsi édictées et exécutées ne seraient toutefois pas, dans le cas envisagé, le résultat nécessaire de l'acceptation de l'enquête, mais seraient, de nouveau, la conséquence de l'engagement additionnel et spécial pris par les parties.

D. — De la distinction à établir, dans le cadre tracé ci-dessus, entre les diverses situations pouvant faire l'objet de l'enquête, de même qu'entre les différents buts qui peuvent être assignés à celle-ci, découlent, *grosso modo*, les conditions que doivent remplir tant la procédure d'enquête elle-même que les organes chargés de son application.

Il faut prévoir la possibilité de constituer et d'envoyer sur place pour ainsi dire instantanément, sur demande unilatérale d'une partie, des enquêteurs jouissant, dans une mesure suffisante, de la confiance de l'autre et possédant la compétence technique nécessaire pour pouvoir procéder à des constatations de fait dans le domaine dont il s'agira dans chaque cas d'espèce.

Il faut prévoir aussi la possibilité de composer et de dépêcher sur les lieux des organes d'enquête, remplissant les mêmes conditions d'impartialité et de compétence technique, mais possédant, en outre, les connaissances et l'autorité nécessaires pour leur permettre d'interpréter à la lumière des textes les constatations faites et, le cas échéant, d'en tirer certaines conclusions juridiques qui auront la force de la constatation d'une infraction.

Il faut enfin, si on ne veut pas confier ce pouvoir à la Commission

d'enquête, prévoir, comme partie intégrante du mécanisme d'enquête, d'autres organes auxquels on peut confier la tâche de se prononcer, le cas échéant, eu égard aux faits recueillis par la Commission, sur la question de l'infraction, c'est-à-dire de la responsabilité internationale éventuellement encourue; bien entendu, dans le cas envisagé par l'article 36, al. 2, litt. c, du Statut de la Cour, cette décision sera, quel que soit l'organe compétent, inhérente à la constatation de la réalité des faits allégués. — Je fais remarquer, en passant, que la question de la responsabilité peut être séparée de celle des sanctions internationales. On peut, en effet, si l'on veut, faire dépendre cette dernière question exclusivement d'un accord séparé des parties. En effet, s'il est certain (cf. la jurisprudence de la Cour permanente de Justice internationale) que la violation d'un engagement international entraîne, en règle générale, l'obligation de réparer le dommage causé, il est également certain que cette réparation ne constitue pas nécessairement une sanction; elle peut avoir une nature juridique entièrement différente.

III.

Il y a lieu de se demander maintenant quels sont les éléments fournis par le droit positif ou par la pratique internationale et qui pourraient être utilisés en vue de la solution du problème qui vient d'être brièvement analysé.

A. — Les traités et conventions (plus ou moins) en vigueur concernant la conduite de la guerre ne contiennent pas de règle au sujet de la façon dont seraient constatés des cas de violation de leurs prescriptions. Du fait qu'ils rendent, le plus souvent, les personnes appartenant aux deux parties passibles des peines édictées dans les lois pénales (militaires ou autres) de la partie qui les aurait convaincues d'avoir violé les lois de la guerre, on semble pouvoir déduire que dans certains cas la constatation de cette violation est confiée à l'organisation judiciaire (militaire ou autre) de la partie dont il s'agit.

Cela, cependant, n'est vrai que lorsqu'il s'agit de constatations devant servir de base à l'application de sanctions qui, bien que prévues par le droit international positif, sont d'ordre national. La sanction d'ordre international jusqu'ici prévue par le droit international positif pour des infractions du genre dont il s'agit est non pas la punition d'individus reconnus coupables, mais les représailles. Or, les constatations qui servent de base au déclenchement de représailles sont le fait des états-majors, lorsqu'il s'agit d'une application limitée, et des organes politiques de l'arrière, lorsqu'il s'agit de mesures d'ordre général; bien entendu, ces organes peuvent tenir compte des résultats d'enquêtes entreprises par les organes judiciaires à propos de cas individuels. A quelques occasions, demeurées plutôt exceptionnelles, la pratique des

Etats a été d'adjoindre aux états-majors des armées en campagne, des experts de droit international, dont la tâche était notamment la surveillance de l'application des lois de la guerre de part et d'autre. Mais cette pratique n'a certainement pas acquis la stabilité d'une règle du droit des gens.

Quoi qu'il en soit, et en dehors de l'article 30 de la Convention de Genève de 1929, le droit international de la guerre en vigueur⁶⁾ ne prévoit pas d'enquête en cas de prétendue violation des lois de la guerre, qui ne soit pas le fait des autorités de l'Etat qui estime avoir à se plaindre.

Il y a lieu de noter que les commissions d'enquête envisagées par les Conventions de La Haye de 1899 et de 1907 n'avaient pas été prévues principalement dans le but de créer des organes chargés d'examiner des allégations visant des faits de guerre, mais, en général, de faciliter la solution de litiges «provenant d'une divergence d'appréciation sur des points de fait». D'ailleurs, bien que, selon les textes, ces commissions soient limitées à éclaircir, «par un examen impartial et consciencieux, les questions de fait», elles ont, dans la pratique, rempli les fonctions de véritables tribunaux d'arbitrage (cas de Dogger Bank, du «Tubantia», de l'«Igotz-Mendi», etc.).

B. — Les nombreux accords, bilatéraux ou collectifs, actuellement en vigueur concernant la procédure d'enquête et de conciliation en général fournissent quelques éléments dont on ne peut pas ne pas tenir compte. Un examen attentif des textes dont il s'agit fait cependant ressortir que ces éléments sont moins nombreux et moins importants qu'on ne serait peut-être porté à le penser de prime abord.

Quant à la composition des organes d'enquête, il y a lieu de retenir d'abord que, sauf les cas plutôt rares où un enquêteur unique est prévu, ils comprennent trois ou cinq membres, dont le plus souvent un national de chacune des parties; les autres doivent non seulement avoir la nationalité d'un pays tiers, mais ils doivent encore ne pas résider habituellement dans un des pays en cause ni se trouver au service de ces pays. La tendance est plutôt en faveur du nombre cinq qui permet en effet, d'une part, de joindre, au sein de l'organisme, des techniciens à des juristes, d'autre part, de donner une prépondérance marquée à l'élément «neutre». Quand une composition normale de trois membres neutres a été stipulée, on a parfois prévu l'adjonction de deux membres *ad hoc* de la nationalité des parties. Il convient de noter ensuite le soin et la véritable ingéniosité dont les Hautes Parties contractantes ont fait preuve afin d'empêcher tout *deadlock* dû soit à la carence d'un

⁶⁾ Le code relatif à la guerre aérienne élaboré en 1923 par une Commission de juristes conformément à une décision prise à la Conférence de Washington de 1921 contient un article qui prévoit la création d'une commission chargée de «s'assurer qu'il n'est commis aucune violation» des dispositions du code.

Etat de nommer ses commissaires nationaux, soit à la difficulté de désigner les membres neutres ou le président, soit enfin à des empêchements durables ou temporaires. Il n'y a pas lieu de récapituler ici les diverses méthodes envisagées, sauf à dire qu'on a parfois prévu, en dernier ressort, la désignation par un chef d'Etat, par le président de la Cour permanente de Justice internationale ou d'une autre grande institution internationale — ou par le sort — sur une liste préétablie.

Quant au fonctionnement des organes d'enquête, ce qui frappe d'abord est le souci des Hautes Parties contractantes d'en assurer la permanence ou de garantir de toute autre manière la possibilité pour ces organes de se constituer avec une rapidité relative. Là où la permanence est prévue, elle n'empêche d'ailleurs pas les parties de procéder à des remplacements avant l'ouverture de la procédure. Quant au déclenchement de celle-ci, on a tendu vers une sorte d'automatisme en ce sens notamment que la partie qui désire faire fonctionner la Commission peut s'adresser par requête unilatérale au Président de celle-ci afin d'en provoquer la réunion; en tout cas, on a nettement voulu éliminer la nécessité d'un assentiment *ad hoc* à donner, avant l'entrée en fonctions de la Commission dans un cas d'espèce, par la partie adverse. D'autre part, les cas où l'on a prévu une initiative à prendre par la Commission elle-même sont exceptionnels.

Par ailleurs, il y a un trait encore qui mérite de retenir particulièrement l'attention: c'est la préférence que les Hautes Parties contractantes ont marquée pour un pays neutre comme siège des organes d'enquête.

Peu d'accords se préoccupent du secrétariat de ceux-ci. Dans la mesure où ils le font, cependant, c'est dans le dessein de souligner la nécessité de donner à ce secrétariat une composition impartiale — les deux parties devant y être représentées sur un pied d'égalité si l'une y possède un ressortissant — et, si possible, «experte».

Les pouvoirs des organes d'enquête — qui sont, la plupart du temps, aussi des organes de conciliation — ont été habituellement limités à la présentation d'un rapport (ou d'un procès-verbal), accompagné ou non de recommandations. C'est dans le rapport qu'est consigné le résultat de l'enquête; les recommandations sont destinées à formuler les solutions éventuellement suggérées, voire proposées. La question de la publicité à donner au rapport dépend le plus souvent de l'accord de la Commission et des Gouvernements intéressés. L'effet que les Hautes Parties contractantes conviennent d'attacher aux rapports ou recommandations est une chose distincte de la procédure d'enquête; il n'est pas en principe inhérent au fait d'avoir accepté qu'il soit procédé à l'enquête et à la préparation du rapport.

Au point de vue de la procédure, les pouvoirs des organes dont

il s'agit comprennent notamment le droit de s'entourer de tous moyens d'information, y compris surtout la descente sur les lieux et l'audition de témoins; il est parfois prévu que les investigations locales n'ont pas besoin d'être entreprises par la Commission *in corpore*, mais qu'elles peuvent être confiées à un ou plusieurs membres désignés à cet effet par leurs collègues; il est souvent ajouté qu'il doit s'agir de membres n'ayant pas la nationalité des parties. Les Hautes Parties contractantes prennent l'engagement formel de faciliter de toute manière l'enquête, entre autres en autorisant l'audition de témoins, pour le compte de la Commission, devant leurs propres « autorités compétentes ». Si la Commission se heurtait à des difficultés en ce qui concerne l'instruction de l'affaire, elle ne manquerait pas d'en faire état dans son rapport.

Mais les pouvoirs des organes d'enquête comprennent enfin — chose éminemment importante — celui d'indiquer des mesures conservatoires. C'est là, bien entendu, un développement moderne dont le point de départ est probablement l'article 41 du Statut de la Cour permanente de Justice internationale. Le droit dont il s'agit est stipulé notamment dans les accords de Locarno et dans l'Acte général de Genève, ainsi que dans les nombreuses conventions qui se sont inspirées de ces deux instruments. Cette indication de mesures conservatoires par les organes d'enquête et de conciliation est placée, sauf exception expresse (cf. Acte général, art. 33: 1 et 2), exactement sur le même pied que l'indication correspondante que peut donner la Cour. C'est dire que, sauf accord entre les parties tendant à donner à l'indication un plus ample effet, il est question d'une simple communication leur signalant le contenu de leurs obligations internationales et la limite de leurs droits discrétionnaires, mais ne possédant pas le caractère d'une injonction et n'étant pas garantie par des sanctions. Les indications de mesures provisoires faites par un organe de conciliation ne sont pas nécessairement portées à la connaissance d'un organe politique (cf. art. 41: 2 du Statut de la Cour et, pour un commentaire de cette disposition, notre article dans la *Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht* t. V, p. 5 et ss.). Le Protocole de Genève de 1924 avait adopté un système différent: la première constatation d'une violation était suivie d'une sommation de la faire cesser, et l'infraction était considérée comme consommée juridiquement seulement en cas de refus de donner suite à cette sommation.

Il y a lieu de remarquer que le règlement du conflit du Chaco comporte un exemple récent et concret de la désignation d'une commission d'enquête d'un certain type. Le texte régissant sa composition, organisant son fonctionnement et déterminant ses pouvoirs s'inspire visiblement des textes des traités de conciliation, etc., dont les caractéristiques les plus saillantes viennent d'être signalées (S. d. N., *Journal officiel* 1935: 1648).

C. — Le problème de la constatation des infractions éventuelles devait naturellement retenir l'attention de la Conférence du désarmement. Elle s'en occupa, paraît-il, à deux points de vue différents.

Il s'agit d'abord du contrôle à exercer sur l'observation des dispositions de la Convention du désarmement, dont la conclusion était le but même de la Conférence. C'est un aspect qui n'offre pas d'intérêt direct pour la présente étude, aucun système d'enquêtes locales sous la forme de descente sur les lieux n'étant prévu. (Cf. cependant Documents de la Conférence, pp. 361-362 7); 491; 876 sub. 3) 8).

Mais il s'agit ensuite de l'interdiction de la guerre chimique, etc., et du contrôle à exercer sur l'observation de cette interdiction. A cet égard on distinguait entre ce qui pourrait être appelé le contrôle préventif; les constatations en cas de recours à l'arme chimique; et les sanctions. C'est le mécanisme qui avait été prévu pour les constatations à faire en cas d'emploi de gaz, etc., de combat, qui nous intéresse ici.

Dans le rapport du Bureau sur l'interdiction de la guerre chimique, on trouve posés et développés les principes suivants:

1) La constatation ne doit pas être opérée par l'Etat plaignant, mais par une autorité neutre.

2) La constatation doit intervenir dans un temps assez bref.

3) La constatation doit être réglée d'avance de façon pratique.

Dans cet ordre d'idées, le Rapporteur suggérait de faire du doyen du corps diplomatique dans le pays plaignant la cheville ouvrière du système. Cette personnalité, une fois saisie, ferait intervenir attachés militaires, consuls, médecins, chimistes. L'enquête serait limitée à de pures constatations de fait, la constatation qu'une infraction avait eu lieu étant réservée à l'organisme central (la Commission du Désarmement).

Le Bureau ayant, au reçu de ce rapport, adressé un questionnaire sur l'arme chimique à un Comité spécial, celui-ci, dans sa réponse, traitait également de la procédure de constatation de l'emploi de cette arme. Il donnait lui-même le résumé suivant de ses suggestions à cet égard (Documents de la Conférence, p. 471):

7) Ici, le Rapporteur du Bureau sur la question du contrôle indique qu'à un moment donné on envisageait un système généralisé d'enquêtes sur place. Il examine les modalités possibles d'un tel système aux points de vue du déclenchement de l'enquête et de la composition de l'organe d'enquête. Sur ce dernier point, il fait état d'un texte d'origine française, qui prévoit la désignation des membres de la Commission d'enquête par un organisme central permanent, sur une liste d'experts proposés par les divers Gouvernements. Les parties en cause ne pourraient être représentées dans la Commission qu'à titre consultatif.

8) Dans ces projets de texte (projet britannique; projet d'un comité de la Conférence), il s'agit bien d'une enquête sur place; mais les modalités en seront déterminées dans les cas d'espèce.

I. Constatation.

La constatation doit remplir les trois conditions suivantes: être extrêmement rapide, offrir le plus de garanties possibles d'impartialité et être effectuée par des personnes de compétence indiscutée et de valeur morale reconnue.

2. Organe de constatation.

C'est une *Commission de constatation de première urgence*, d'un caractère international, qui, normalement, sera chargée de réunir les preuves.

Les preuves recueillies par les propres experts de l'Etat plaignant n'ont qu'un caractère unilatéral et sont plutôt un moyen de justifier la plainte.

La Commission de constatation de première urgence peut être formée dès le temps de paix ou bien se composer de commissaires accrédités par la Commission permanente du désarmement auprès des Etats en hostilités.

Si ce n'est le cas, c'est au doyen du corps diplomatique que l'Etat plaignant doit s'adresser. Celui-ci formera la Commission: 1^o d'attachés militaires, de membres du corps diplomatique ou de consuls de carrière; 2^o d'experts techniques spécialisés, en première ligne de nationalité étrangère et pris sur une liste dressée à l'avance par la Commission permanente du désarmement. Il pourra éventuellement faire appel à des magistrats.

La Commission permanente du désarmement ne serait pas tenue, mais aurait le droit de faire procéder à une enquête complémentaire.

3. Procédure de constatation.

L'Etat plaignant saisirait immédiatement la Commission permanente, et, en même temps, il provoquerait les constatations de première urgence.

La Commission de constatation de première urgence procéderait d'urgence à l'instruction et ferait rapport à la Commission permanente.

Celle-ci informerait de la plainte l'Etat accusé et, s'il y a lieu, ordonnerait une enquête sur son territoire.

Les Etats en cause entendus, elle déclarerait s'il y a eu emploi de l'arme interdite.

Les Etats en cause et, le cas échéant, tous les autres Etats signataires devraient prendre toutes les mesures nécessaires pour permettre aux commissaires de remplir leur mission. Le règlement d'application réglerait également les facilités qui devront être données aux commissaires pour leur transport, leurs communications et leur travail technique.

Le projet de convention soumis par la délégation britannique en mars 1933 consacre ses articles 56 à 62 (Documents de la Conférence, p. 489) à la matière dont il s'agit. Ils suivent d'assez près les conclusions du Comité spécial; ils sont presque entièrement conformes aux articles élaborés par le Comité de rédaction sur la base de ces conclusions. Des développements de celles-ci, servant en même temps à en expliquer et commenter le contenu, se trouvent aux pages 462 sq. et 731 sq. des

Documents de la Conférence. Afin de ne pas étendre indûment cette note, j'y renvoie.

D. — La « convention générale » de 1931 « en vue de développer les moyens de prévenir la guerre » contient dans son article 4 quelques dispositions qu'il peut être utile de rappeler ici.

En cas de conflit armé n'ayant pas le caractère technique d'un état de guerre, le Conseil peut prescrire des mesures conservatoires et envoyer sur les lieux des commissaires chargés de constater l'exécution de ces mesures. La mission des commissaires est strictement limitée. On prévoit l'élaboration par la Société des Nations d'un « règlement d'application » où seront fixées « les règles à suivre pour la constitution et pour le fonctionnement des commissions de surveillance ». Il n'appert pas que ce règlement (Journal officiel, 1932: 1315) contienne de dispositions d'un intérêt particulier pour cette étude. D'ailleurs, il ne devait entrer en vigueur qu'en même temps que la Convention qui, elle, n'est pas encore en vigueur.

E. — Pour ce qui est des organes permanents déjà existants qui pourraient, le cas échéant, être mis à contribution en vue de la construction d'une procédure d'enquête perfectionnée à inscrire dans un nouvel article 30 de la Convention de Genève, il y a lieu de mentionner, en tout premier lieu, le Comité international de la Croix-Rouge et la Cour permanente de Justice internationale; quant à la dernière, il convient de signaler particulièrement la nouvelle organisation donnée, à la suite des amendements au Statut entrés en vigueur le 1^{er} février 1936, à la Chambre de procédure sommaire. Celle-ci comprend désormais cinq juges, dont deux désignés par les parties en cause. Dans son nouveau Règlement du 11 mars 1936, la Cour elle-même a réorganisé, dans une certaine mesure, la procédure devant la Chambre dont il s'agit afin de lui donner toute la souplesse compatible avec la notion d'une procédure sommaire préétablie, que les parties peuvent choisir de préférence à la procédure habituelle. Il faut noter, cependant, que les dispositions du nouveau Règlement concernant la désignation de juges ad hoc (art. 3) peuvent, dans certaines hypothèses, alourdir et retarder aussi la procédure sommaire.

Quant au Comité international de la Croix-Rouge, je me borne à renvoyer au résumé suivant de la pratique récente appliquée à l'enquête sur de prétendues violations de la Convention de Genève.

IV.

C'est à la suite des hostilités déterminées par l'attaque des forces italiennes contre l'Ethiopie en octobre 1935 que l'article 30 de la Convention de 1929 est entré pour la première fois en ligne de compte; dans le conflit du Chaco, on ne semble pas s'y être référé.

A. — Il y a lieu de remarquer, toutefois, qu'au cours de la première intervention du Comité international de la Croix-Rouge dans le conflit du Chaco — été 1933 — les délégués du Comité avaient été invités par le haut commandement bolivien à enquêter sur la destruction d'un hôpital militaire; mais cette invitation n'eut pas de suite. Vers la fin de l'année, le Gouvernement bolivien demanda l'envoi d'une délégation autorisée, chargée de constater certaines prétendues infractions aux Conventions de La Haye et de Genève. Le Gouvernement paraguayen, de son côté, déclara accepter une investigation par la Croix-Rouge. Le Comité (Revue Internationale de la Croix-Rouge, 1934: 214) hésita quant à la suite à donner à ces invitations, qu'il a envisagées à la lumière des résolutions de la Conférence de la Croix-Rouge de 1921 («le Comité international est invité à continuer à veiller au respect de la Convention de Genève et à intervenir en tout temps pour assurer l'application de ses principes»; XVI: 3) et non à celle de l'article 30 de la Convention de Genève de 1929 (à l'époque, la Bolivie avait signé mais non ratifié la Convention de 1929, tandis que le Paraguay ne l'avait ni signée ni ratifiée); mais il estima que, s'il fallait donner suite à la demande bolivienne, il était en tout cas indispensable d'entreprendre des investigations dans les deux pays en cause; et il entama des pourparlers dans cet ordre d'idées. Les événements finirent par rendre la demande sans objet.

De son côté, le Comité du Chaco de la Société des Nations, saisi par les parties de demandes tendant à ce qu'elle procède à certaines investigations, notamment au sujet du traitement des prisonniers de guerre, s'est contenté de renvoyer à l'action du Comité international de la Croix-Rouge (S. d. N., Journal officiel, 1934: 802).

B. — A ma connaissance, d'ailleurs, même au cours des hostilités en Ethiopie, l'article 30 n'a pas été expressément ou — en tout cas — directement invoqué. Les deux Gouvernements en cause ont adressé au Comité international de la Croix-Rouge des communications, soit exprimant le désir «que des délégués du Comité international, choisis pour la circonstance, se rendent sur les lieux des opérations, pour constater si et comment les normes de la Convention de Genève sont appliquées ou violées par l'une et l'autre des parties⁹⁾; soit acceptant «l'envoi de représentants choisis par le Comité international pour enquêter sur l'observation des dispositions de la Convention de Genève, de l'un et de l'autre côté¹⁰⁾. On peut toutefois, voir dans ce procédé un recours tacite aux possibilités offertes par ledit article. Une indication dans ce sens se trouve dans la circonstance qu'en se référant, le 3 avril

⁹⁾ Lettre italienne du 16 janvier 1936.

¹⁰⁾ Télégramme éthiopien du 23 janvier 1936.

1936, à l'enquête éventuelle que pourrait mener le Comité international de la Croix-Rouge sur les dénonciations faites au Comité «à toutes fins utiles» par le Gouvernement italien le 16 janvier 1936¹¹⁾, ce Gouvernement a donné à entendre qu'il avait eu en vue, en faisant ces dénonciations, «la procédure envisagée dans l'article 30 de la Convention de Genève» (S. d. N., Journal officiel, 1936, pp. 242-243; 486-487).

Quoi qu'il en soit, la tentative de déclencher l'application de l'article 30 en se servant du Comité international de la Croix-Rouge comme organe tant pour la mise en marche de toute la procédure qu'il prévoit que — notamment — pour la conclusion entre les parties de l'accord, qu'il présuppose, sur les modalités de l'enquête, a échoué, apparemment dans les circonstances suivantes :

Le Comité international de la Croix-Rouge a prié le Gouvernement éthiopien «de désigner un plénipotentiaire avec lequel ces questions puissent être discutées, si possible à Genève». D'autre part, le Comité a envoyé à Rome une délégation chargée, paraît-il, de discuter avec le Gouvernement italien les mêmes questions, entre autres. (Cf. circulaire n° 325). A la suite de cette visite, le Comité a fait connaître au Gouvernement éthiopien les conditions provisoires dans lesquelles on pensait, du côté italien, qu'une enquête pourrait être ouverte. Dans sa circulaire n° 325, le Comité déclare n'avoir pas reçu, dans ces conditions, une réponse du Gouvernement éthiopien sur la question de la désignation d'un plénipotentiaire. Ailleurs, le Comité a imputé à cette carence l'échec de la procédure d'enquête.

C. — D'autre part, l'Ethiopie s'est adressée au Conseil de la Société des Nations, dès le 3 janvier 1936, en demandant à celui-ci de faire procéder à une enquête sur certains faits qui se seraient produits au cours des hostilités en violation des lois de la guerre: «Le Gouvernement éthiopien . . . demande (aux organes de la Société des Nations) de faire procéder à une enquête impartiale sur la manière dont les hostilités sont conduites par les deux armées belligérantes en territoire éthiopien. Le Gouvernement éthiopien prend l'engagement de fournir à la mission chargée de cette enquête toutes les facilités en son pouvoir.» Les faits dont il s'agissait comprenaient de prétendues violations de la Convention de Genève. A la date de la requête, l'Ethiopie n'était cependant pas encore partie à cette Convention; elle ne le devint que quinze jours plus tard. C'est sans doute pourquoi le Gouvernement de ce pays envisageait, dans sa lettre du 3 janvier, «la désignation d'une Commission d'enquête par l'organe compétent de la Société des Nations».

Le 20 janvier, le Gouvernement éthiopien a donné à entendre qu'il

¹¹⁾ Lettre de la Croix-Rouge italienne; Revue, p. 78.

estimait que les constatations faites par certaines Croix-Rouges nationales rendaient «moins utile» l'enquête demandée précédemment. Prenant texte de cette expression d'opinion, le Conseil, le 23 janvier, a constaté que le Gouvernement éthiopien n'insistait pas sur sa demande primitive et a décidé qu'il ne lui appartenait pas d'y donner suite «dans les circonstances actuelles».

Toutefois, la requête de l'Éthiopie a abouti à un appel adressé, le 9 avril, par la Société des Nations, aux deux parties et tendant à ce qu'elles empêchent tout manquement aux accords internationaux relatifs à la conduite de la guerre et aux principes du droit des gens (Journal officiel, 1936: 363). En dehors de cela, la Société fit des tentatives en vue d'établir une collaboration avec le Comité international de la Croix-Rouge dans le dessein d'élucider les faits. Ces efforts ayant échoué sur la résistance du Comité international, la Société a dû se borner à envisager, au milieu d'avril, «une enquête sur pièces», c'est-à-dire «une enquête consistant à recueillir des informations et explications, à les examiner et à faire les constatations qui en découleraient, sans qu'il y ait à trancher des questions de fait qui resteraient contestées ou que les documents n'éclaireraient pas suffisamment». L'enquête ainsi comprise — et effectivement entreprise ¹²⁾ — se trouvait forcément en marge de l'article 30 de la Convention de Genève.

Cette disposition entre en jeu de la manière suivante: le 30 avril — à une époque où l'Éthiopie avait adhéré à la Convention de Genève et où le Comité international de la Croix-Rouge avait, d'une part, envoyé à Rome une mission pour discuter avec le Gouvernement italien les modalités d'une enquête, d'autre part refusé de mettre sa documentation à la disposition de la Société des Nations (voir ci-dessus) — le Gouvernement italien a déclaré à la Société qu'il convenait d'établir la vérité (sur les allégations faites de part et d'autre) «par les soins d'un organisme ayant les capacités requises pour remplir des missions de ce genre. Cet organisme pourrait être la Croix-Rouge internationale, institution . . . actuellement chargée d'une enquête sur une partie des violations alléguées» (Journal officiel, 1938: 580). Cette enquête, qui viserait «tous les faits allégués par les parties concernant les violations des différentes conventions et règles sur la conduite des opérations de guerre», devait être conduite «suivant une manière uniforme — la question étant fondamentalement une». — Antérieurement, le Gouvernement italien avait décliné, non seulement toute compétence de la Société des Nations en la matière, mais aussi celle du Comité international de la Croix-Rouge, sauf en ce qui concerne les violations de la Convention de Genève (Journal officiel, 1936: 487).

¹²⁾ S. d. N., Journal officiel, 1936, p. 364 en haut, et Annexe 2.

Eu égard à la tournure ainsi prise par la question d'une enquête à instituer par la Société des Nations, il est peut-être possible de soutenir qu'au moins une des parties a voulu la canaliser dans la direction d'un effort tendant à faire appliquer l'article 30 de la Convention de Genève, mais d'une manière extensive. Toutefois, cette tentative n'a pas non plus abouti.

D. — Les motifs donnés pour le refus du Comité international de la Croix-Rouge de prêter sa collaboration en mettant à la disposition de la Société des Nations les pièces dont disposait le Comité ont été, notamment, son caractère neutre et a-politique (voir circulaire n° 325)¹³).

La neutralité du Comité pouvait, sans doute, être compromise par une collaboration avec la Société des Nations si celle-ci était considérée comme en quelque sorte partie en cause dans le conflit en cours et si, en outre, le but poursuivi par la Société en voulant organiser son enquête était politique et non humanitaire; ce but était, semble-t-il, en premier lieu la cessation de la méthode de guerre dite chimique dont se servait le Gouvernement italien à titre, selon lui, de représailles. Or, d'après le même Gouvernement, la Société des Nations était bien partie en cause, ce qu'elle était cependant elle-même loin d'admettre; d'autre part, la Société des Nations avait exprimé l'avis que la guerre chimique était défendue même à titre de représailles, ce que contestait le Gouvernement italien¹⁴), qui estimait, en outre, qu'en portant un jugement sur cette question, la Société avait excédé ses pouvoirs.

Il est clair, sans autre, que la situation et la mission du Comité international de la Croix-Rouge donnent parfois naissance à des problèmes d'une grande gravité et d'une difficulté considérable, problèmes qui peuvent même dégénérer en conflits de devoirs extrêmement douloureux; dans le domaine de l'application de l'article 30, par exemple, le Comité ne pourra, en effet, pas toujours échapper à la nécessité de prendre parti dans une divergence d'ordre politique. Telle était la situation ici. Mais on sera probablement d'accord pour reconnaître qu'il est hautement désirable qu'afin d'aider le Comité à atteindre au mieux son but, à savoir le soulagement des souffrances des victimes de la guerre, il convient d'éviter, autant que possible, de le placer devant des dilemmes cruels de ce genre.

E. — Il y a lieu de rattacher aux événements qui viennent d'être rappelés encore une observation. On peut se demander, en effet, si, en matière d'enquête sur de prétendues violations de la Convention de Genève, les circonstances n'exigent pas parfois une application assouplie de la notion même de neutralité, afin que celle-ci garde sa véritable substance, qui n'est pas, en matière humanitaire, le traitement mécani-

¹³) cf. *cette* Revue t. V, p. 692 ss.

¹⁴) S. d. N. Journal officiel 1936: 372, 375.

quement, artificiellement égal — dégénéralant bien vite en indifférence — mais le traitement égal quant au fond. Dans une matière assez connexe — le droit des minorités — la Cour permanente de Justice internationale a tranché un cas délicat en se plaçant au point de vue, désormais incontesté, que l'égalité de traitement que certains Etats se sont engagés à accorder à leurs minorités peut « rendre nécessaires des traitements différents en vue d'arriver à un résultat qui établitte l'équilibre entre des situations différentes ¹⁵⁾ ». C'est un point de vue qui, à propos du conflit du Chaco et de l'embargo sur les exportations d'armes vers les pays belligérants, a été soutenu, non seulement avec force, mais aussi avec un certain succès, par une des parties en cause; et là, il s'agissait d'une application du droit de neutralité ordinaire et non du droit de neutralité valant en matière humanitaire (et pour lequel, afin d'éviter des confusions, on devrait, en réalité, trouver un autre terme). Plusieurs problèmes se posent: Par exemple, dans le cas d'une agression caractérisée, la neutralité en matière humanitaire exige-t-elle que les efforts en vue de soulager les souffrances de la force armée et du peuple du pays attaqué s'arrêtent — de crainte de servir, directement ou indirectement, les intérêts de ce pays — dans le même degré devant les exigences militaires du pays attaquant que s'il s'était agi de deux pays dont aucun n'était nettement l'agresseur (problème de la protection massive contre les gaz nocifs)? De même, dans le cas d'un conflit entre deux Etats se trouvant sur un pied d'égalité formelle comme membres à droits égaux de la communauté internationale, mais dont l'un occupe un niveau de culture nettement inférieur à celui de l'autre — cette neutralité exige-t-elle de reconnaître comme légitimes des infractions aux lois de la guerre commises par le second à titre de représailles contre des violations des préceptes de la civilisation commises par la partie dont l'état de civilisation est inférieur? — Ou bien, convient-il d'appliquer l'idée qui se trouve à la base de l'adage juridique anglais: « One cannot blow both hot and cold »? Et — à supposer une enquête entreprise et des constatations faites — la question de la responsabilité doit-elle être appréciée de même pour les infractions aux lois de la guerre et les violations des préceptes de la civilisation? Ou bien, se trouve-t-on dans un cas où l'égalité foncière réclame que des situations différentes soient jugées selon des critères dissemblables?

Il ne peut s'agir de fournir ici une réponse à ces questions. Mais il fallait les poser, eu égard à leur importance au point de vue du système d'enquête à élaborer et des organes auxquels sera confié le soin d'appliquer ce système. Car c'est en dernier lieu à ces organes qu'il appartiendra de les trancher.

¹⁵⁾ Série A/B, n° 64, p. 19 (Ecoles minoritaires en Albanie); cf. *cette* Revue t. V p. 645.

V.

Et maintenant, quant aux propositions concrètes qui ont vu le jour, soit lors de la Conférence de 1929, soit ultérieurement ¹⁶⁾, en vue de l'organisation d'une procédure d'enquête sur les violations de la Convention de Genève, les observations suivantes, qui n'épuisent cependant pas la matière, sembleraient pouvoir suffire.

a) 1. La délégation française à la Conférence de 1929 semble avoir proposé l'institution d'une Cour suprême «siégeant au-dessus des nations» et prononçant des sentences «qui constitueraient une sanction morale d'une valeur indiscutable»; elle paraît avoir suggéré en outre la création «d'une procédure internationale pour juger des violations de la Convention sur réclamation des belligérants». Le point essentiel de la proposition était cependant l'institution «à l'avance» d'un tribunal arbitral, sans attendre la demande d'un des belligérants.

Un des points faibles de cette proposition était naturellement de ne se préoccuper que du côté sanctions du problème, sans s'attacher au côté instruction ou enquête. Or, il est bien évident qu'un tribunal ne peut statuer que sur la base d'un état de fait dûment établi.

2. La délégation allemande présenta un texte proposant la constitution d'une commission mixte, comprenant des représentants des deux parties ainsi que des membres neutres, et qui procéderait à des constatations de fait «sur la demande d'un belligérant». Il résulte des débats que, dans la pensée de cette délégation, la commission mixte pourrait procéder aux investigations «sans s'ériger en tribunal».

Bien que le texte ne dise pas expressément qu'il s'agirait de commissions composées *ad hoc*, il semble que la Conférence l'a compris en ce sens, avec l'assentiment de la délégation allemande.

3. La délégation américaine suggéra «de confier ces questions d'arbitrage», y compris apparemment les enquêtes, aux Puissances protectrices; le Code des prisonniers de guerre (art. 87) servirait de modèle.

4. De la part du Comité international de la Croix-Rouge, on suggéra «que les violations de la Convention de Genève, entre Etats signataires de ces traités arbitraux (traités prévoyant la juridiction de la Cour permanente de Justice internationale) ou adhérents au Statut de la Cour permanente de Justice internationale, pourraient être déferées à ce tribunal».

Ici, la même difficulté, entre autres, se fait jour que pour la proposition française.

¹⁶⁾ Pour les suggestions antérieures, voir le Commentaire de la Convention de 1929, Des Gouttes.

5. La délégation suisse émit l'idée d'accepter le principe de la proposition allemande, mais de confier la désignation des commissions d'enquête, dans les cas d'espèce, au Comité international de la Croix-Rouge. L'instruction sur place pourrait d'ailleurs être assurée par des délégués neutres, sans intervention directe du Comité. «On aurait ainsi assuré le fonctionnement automatique des commissions» qui «seraient des organes qui pourraient fonctionner efficacement».

6. La délégation néo-zélandaise préconisa l'institution «d'un tribunal ou d'une organisation spéciale» afin de ne pas mettre en péril l'autorité du Comité international de la Croix-Rouge ou de la Cour permanente de Justice internationale.

7. La délégation néerlandaise proposa de faire composer la commission visée par la proposition allemande de deux représentants choisis par chacune des Puissances protectrices et d'un troisième membre désigné en commun par ces deux représentants.

8. La délégation serbe-croate-slovène préférerait voir composer la commission envisagée uniquement de représentants neutres auxquels serait ajouté un représentant du pays accusé d'avoir commis une violation.

9. La délégation suisse a présenté, plus tard, une deuxième proposition tendant à faire composer, dès le début des hostilités, par les belligérants, une commission mixte comprenant des représentants neutres, mais ayant pour seule mission d'élaborer une procédure d'enquête à appliquer en cas de besoin.

10. La délégation hongroise a suggéré l'envoi à Genève, dès le début des hostilités, de délégués des belligérants chargés de «s'occuper de violations supposées de la Convention de Genève».

b) 1. La circulaire n° 328 du Comité international de la Croix-Rouge mentionne une suggestion qui aurait été faite depuis 1929.

Il s'agit de l'idée «de confier à une Commission de non-belligérants, laquelle relèverait d'un organe international, le soin de faire les constatations de fait relatives à l'infraction alléguée». A en juger d'une note au passage pertinent de la circulaire, c'est probablement le Comité lui-même qu'on a eu en vue comme «organe international».

Les conclusions de la Commission seraient adressées aux parties. La partie qui estimerait que son adversaire n'aurait pas donné suite aux conclusions de la Commission pourrait saisir la Cour permanente de Justice internationale.

2. Dans les textes adoptés par la «Réunion des Médecins et des Juristes» tenue à Monaco en février 1934 — et, à ce qu'il paraît, maintenue comme une sorte de base des travaux futurs de la nouvelle «Association pour la protection internationale de l'humanité», constituée également à Monaco, en février 1936 — on trouve certaines suggestions qui rentrent dans le cadre de cette étude.

C'est ainsi que, selon les textes proposés, les «villes sanitaires» dont ils prévoient la création à l'arrière doivent «recevoir obligatoirement en temps de guerre une commission de contrôle» dont les membres, désignés ou bien par la Cour permanente de Justice internationale, ou bien par un Comité spécial de non-belligérants, «devront être agréés par le Gouvernement intéressé».

Quant aux «localités sanitaires» dont la création est prévue, non pas à l'arrière mais sur le front même, leur contrôle serait «exercé aux termes de l'article 30 de la Convention de Genève», sauf qu'il est recommandé d'utiliser «les bons offices d'organes de contrôle composés de non-belligérants».

Mais c'est surtout dans un texte s'occupant des «Sanctions» que la question a été traitée avec quelques détails.

Une disposition calquée sur l'article 30 de la Convention de Genève prévoit d'abord qu'une partie peut toujours demander qu'une prétendue violation «des règles concernant la protection des droits de l'humanité en temps de guerre» soit constatée «par un organisme non-belligérant». Celui-ci serait composé d'après des modalités différentes, selon qu'il s'agit de la «zone de l'avant», des villes sanitaires, etc., et «des autres cas». Dans les deux premières éventualités, il s'agirait d'une commission de trois membres, dont deux désignés par les Puissances protectrices; le troisième serait nommé par les autres. Dans la dernière éventualité, l'organisme serait «une commission centrale résidant dans la capitale de chaque belligérant» mais, par ailleurs, «composée d'après les mêmes principes». La commission de contrôle a le devoir de «procéder immédiatement à une enquête approfondie» et de rédiger un rapport à transmettre au greffe de la Cour permanente de Justice internationale, qui le communique à tous les Etats. Il appartient à la Cour d'apprécier les conséquences juridiques de l'acte constaté, dans certains cas graves à la demande d'un Etat quelconque.

Sans entrer autrement dans une discussion des propositions monégasques, il peut être utile de remarquer que leur acceptation présuppose en tout cas un remaniement de l'organisation et de la procédure de la Cour (sur un point qui n'est pas touché dans cette étude, les textes prévoient d'ailleurs la création d'une nouvelle chambre permanente spéciale au sein de la Cour, ce qui exige un amendement du Statut).

c) Selon le Comité international de la Croix-Rouge, les Sociétés nationales, en répondant à la circulaire n° 328, se sont abstenues, à une exception près, de se prononcer sur la réforme de l'article 30 de la Convention de Genève. L'exception est constituée par la Croix-Rouge suédoise, dont la réponse consacre quelques paragraphes à la matière.

La Croix-Rouge suédoise est en faveur du maintien du principe de l'article 30, qui devrait cependant être développé de manière à rendre

la composition de l'organe, auquel l'enquête serait confiée, indépendante de la coopération des belligérants dans chaque cas d'espèce: on pourrait prévoir la constitution immédiate, à la demande d'un belligérant, d'une commission composée de représentants des Puissances protectrices et du Comité international de la Croix-Rouge; pour le cas où les belligérants n'auraient pas désigné de Puissances protectrices, par exemple lorsqu'il s'agit d'un état de guerre (d'hostilités) de pur fait, le président du Conseil fédéral suisse pourrait être prié de désigner deux des membres de la Commission en les choisissant parmi les ressortissants des pays neutres.

La Croix-Rouge suédoise déclare qu'elle ne croit pas devoir s'arrêter devant l'objection qui avait été soulevée (lors de la Conférence de 1929) contre le recours aux Puissances protectrices et selon laquelle celles-ci seraient naturellement portées à prendre parti en faveur des belligérants qu'elles représentent respectivement. D'autre part, la Croix-Rouge de Suède ne se prononce pas sur l'autre objection soulevée au même sujet lors de la Conférence de 1929, savoir que les Etats neutres chargés, en tant que Puissances protectrices, de la sauvegarde des intérêts d'un belligérant sur le territoire d'un autre, risquent fort, en cas de conflagration générale, de perdre successivement leur caractère neutre, comme cela est arrivé dans de nombreux cas au cours de la guerre 1914-1918.

VI.

Le moment semblerait maintenant arrivé de conclure, c'est-à-dire de formuler les suggestions concrètes qui m'ont été demandées.

Je n'hésite pas à adopter comme base — ou point de départ — les travaux de la Conférence du désarmement en matière de constatation de prétendues infractions à l'interdiction, qui avait été envisagée, des armes chimique, incendiaire et bactériologique. (Voir notamment: Documents de la Conférence, pp. 462 sq. et 731.) En effet, ces travaux ont, me semble-t-il, une grande valeur intrinsèque et ils représentent, en outre, le fruit de la collaboration des experts d'un nombre fort impressionnant de pays — considération importante si l'on désire que les suggestions à faire aient quelque chance d'aboutir. Le résultat des travaux dont il s'agit, cependant, ne peut pas être repris comme tel; il faut l'adapter.

La raison de cette nécessité d'adaptation est double. D'abord, les travaux en question ne visaient que les infractions à l'interdiction de recourir à certaines formes de guerre, tandis que le sujet de cette étude est la violation éventuelle des Conventions de Genève à la suite de l'emploi de n'importe quel moyen de nuire à l'ennemi. Ensuite, le système élaboré par la Conférence du désarmement pivote sur l'existence pré-

sumée d'une Commission permanente du désarmement, dont la création ne semblerait cependant pas pouvoir être escomptée dans un avenir prochain.

On pourrait ajouter, à ces motifs, encore une considération. Ainsi que cela a été dit ci-dessus, les constatations en matière de violation de la Convention de Genève peuvent être de plusieurs sortes, exigeant différentes méthodes d'investigation, non seulement au point de vue de l'urgence, mais aussi au point de vue du but immédiat des constatations à faire; or, en matière d'infraction à l'interdiction de recourir à l'emploi de l'arme chimique, il s'agira toujours d'une enquête «de première urgence» visant surtout à recueillir des éléments de preuve de nature peu durable.

1. — L'initiative d'une enquête devrait, semble-t-il, toujours venir d'une des parties en cause sous forme de dénonciation de pratiques auxquelles aurait eu recours la partie adverse et que la partie plaignante jugerait contraires à la Convention de Genève. Il ne semblerait donc pas désirable de prévoir le déclenchement d'office, notamment par le Comité international de la Croix-Rouge, d'une enquête au sens de la Convention (cf. Huber dans «Croix-Rouge et neutralité», *Revue Internationale de la Croix-Rouge*, mai 1936).

Il ne semblerait pas non plus désirable de prévoir un droit d'initiative en faveur des Gouvernements des pays neutres auxquels ressortissent des unités sanitaires mises à la disposition de l'une ou de l'autre des parties en cause conformément à l'article 11 de la Convention de Genève. Malgré certaines opinions autorisées (Des Gouttes, p. 171), on ne peut, il est vrai, en présence de l'alinéa 2 de l'article 23, considérer ces unités comme «dénationalisées». Mais on pourra et devra les regarder, en tout ce qui concerne l'application de la Convention de Genève, comme mises sous l'autorité de la partie aux forces de laquelle elles sont attachées. Cela n'empêche nullement les Gouvernements des pays auxquels elles appartiennent de faire valoir, à l'égard de l'autre partie, leur droit de protection diplomatique sur leurs ressortissants. Mais cette protection se meut sur un plan différent en ayant pour objet, non pas le respect de la Convention de Genève, mais les personnes et la propriété des ressortissants, membres des unités sanitaires. Les deux plans peuvent, bien entendu, s'entrecroiser en ce sens que, pour devenir effective, la protection peut présupposer la constatation objective d'une infraction à la Convention de Genève. Mais, dans ce cas, le Gouvernement national peut toujours demander à l'une des parties en cause (toutes deux auront probablement intérêt à le faire) de déclencher la procédure d'enquête.

La dénonciation une fois faite soulèverait immédiatement plusieurs questions différentes:

1) Les faits allégués affecteraient-ils, à les supposer établis, la Convention de Genève?

2) Ces faits appartiennent-ils exclusivement au passé ou constituent-ils une situation continue?

3) La réalité de ces faits.

4) Leur incompatibilité, le cas échéant, avec les dispositions de la Convention.

2. — Eu égard à la nature de la première question, qui est aussi celle qui se pose en premier lieu, la dénonciation devrait, semble-t-il, être adressée au Comité international de la Croix-Rouge. Si celui-ci n'estimait pas *prima facie* comme exclu que les faits allégués puissent affecter la Convention, il transmettrait la dénonciation, d'une part, à la partie adverse, d'autre part, à l'organe central qui prendrait la place occupée, dans les suggestions de la Conférence du désarmement, par la Commission permanente.

3. — Quel devrait être cet organe? Comme on l'a vu, la pratique des Etats suggère quatre solutions: un chef d'Etat; le président en fonctions du Conseil de la Société des Nations (ou le Conseil lui-même); le Comité international de la Croix-Rouge; et la Cour permanente de Justice internationale ou son président.

Il y a lieu d'exclure d'emblée les deux premières solutions. Quant à la troisième, je n'y suis pas non plus favorable, pour les motifs qui se résument dans un mot du Président actuel du Comité¹⁷): «La Croix-Rouge ne saurait s'arroger une autorité de caractère en quelque sorte judiciaire; car son rôle est autre: il est humanitaire»; ce mot doit être médité, eu égard, d'une part, à l'historique des efforts qui ont été tentés récemment en vue de mettre en œuvre l'art. 30 de la Convention de Genève, d'autre part au fait que l'enquête assumera presque toujours le caractère d'une instruction judiciaire.

Reste la Cour permanente de Justice internationale. Eu égard aux nombreuses missions plus ou moins analogues qui lui sont confiées par le droit conventionnel en vigueur, et qu'elle a acceptées, je ne vois pas, au point de vue de sa constitution, d'objection décisive à la charger également de celle de l'organisation des commissions d'enquête. Il y a, d'autre part, des raisons positives qui militent en faveur de cette solution. J'y reviendrai plus tard.

On dira peut-être que tous les Etats signataires de la Convention de Genève n'ont pas adhéré aux instruments constitutifs de la Cour. Cela est, bien entendu, vrai. Mais il est également vrai que la Cour est ouverte à tous les Etats et qu'elle a donc, en principe, un caractère universel; eu égard à sa nature a-politique, la difficulté ne pourrait d'ailleurs être que d'ordre psychologique, car si une Convention de Genève re-

¹⁷) «Croix-Rouge et neutralité»; Revue, mai 1936.

visée reconnaissait certains pouvoirs à la Cour en tant qu'institution internationale permanente dont l'existence est un fait, tous les signataires lui reconnaîtraient par définition les pouvoirs dont il s'agit, qu'ils soient ou non par ailleurs parmi les Etats qui accordent leur appui positif à la Cour.

Quoi qu'il en soit, il semblerait possible de donner, le cas échéant, à la règle prévoyant la compétence de la Cour une certaine souplesse (voir ci-après).

En tout état de cause, il paraît préférable de ne confier les pouvoirs dont il s'agirait ni à la Cour plénière — corps trop nombreux pour mener facilement à bien une tâche administrative et en outre relativement difficile à réunir pendant les vacances judiciaires — ni au Président seul, une partie pouvant toujours soulever des objections à une personne déterminée. L'organe approprié semblerait être une émanation de la Chambre de procédure sommaire de la Cour, savoir les trois membres les plus anciens de cette Chambre, dans l'ordre de préséance établi par le Règlement, toujours à l'exclusion des membres ayant la nationalité des parties. En effet, la présence de juges *ad hoc*, rendant nécessaire l'application de l'article 3 du Règlement, retarderait trop la procédure. Dans ces conditions, il paraît plus simple de prévoir régulièrement, pour les tâches administratives, la compétence d'une délégation de trois membres; s'il était nécessaire, les «membres remplaçants» se substitueraient aux membres ayant la nationalité des pays en cause. L'absence de juges *ad hoc* en cas d'urgence et en matière quasi administrative a d'ailleurs été admise tant par le Règlement lui-même (en matière de mesures conservatoires; art. 66) que par la pratique (par exemple, pour prendre acte de déclarations de désistement, etc.). Au point de vue positif, l'emploi d'une délégation de la Chambre de procédure sommaire aurait l'avantage d'assurer une convocation extrêmement rapide en toutes circonstances.

4. — Le choix de la Cour, en composant les commissions d'enquête, ne devrait d'ailleurs pas être libre, mais limité par des listes préétablies. C'est là un principe qu'on retrouve non seulement dans les propositions émanant de la Conférence du désarmement, mais dans beaucoup de textes conventionnels modernes. Il est inscrit au Statut de la Cour, tant en matière d'élection des juges que — et ceci est particulièrement intéressant au présent point de vue — en matière de désignation par la Cour elle-même des assesseurs techniques appelés à l'assister dans certaines hypothèses. Le principe est encore adopté dans la clause consacrée par la Charte du travail (Traité de Versailles, art. 412) à la constitution des commissions chargées d'enquêtes sur de prétendues infractions aux Conventions du travail.

S'inspirant des textes de la Conférence du désarmement, il y a lieu

de considérer que la Cour doit disposer, pour les besoins dont il s'agit maintenant, de deux listes différentes spécialement établies: une liste d'experts militaires et une liste de médecins; elle a déjà à sa disposition des listes de juristes qualifiés, savoir, la liste des candidats aux élections des juges, — liste établie conformément à l'article 5 du Statut de la Cour, — et la liste des membres de la Cour permanente d'Arbitrage. A cela, on peut, si on veut, ajouter celle des membres et associés de l'Institut de Droit international.

Les listes de militaires et de médecins devraient être composées de noms présentés, dans un délai à fixer après l'entrée en vigueur de la Convention révisée, à raison de deux (ou de quatre) par chaque signataire, dont un (ou deux) national (-aux) et un (ou deux) étranger (-s). La désignation devrait contenir l'adresse exacte des personnalités désignées, ainsi que l'indication de leurs spécialités (médecin militaire; médecin légiste, etc.). Listes et adresses devraient être tenues constamment à jour. Ce serait là une tâche pour le Greffe de la Cour, cette mise à jour ne pouvant, en pareille matière, être laissée à l'initiative des Etats.

Les travaux de la Conférence du désarmement prévoient l'établissement de listes d'experts aussi en d'autres matières (chimistes, biologistes, etc.). Bien que, parfois, les commissions d'enquête puissent avoir besoin de recourir à des experts de ce genre, la même nécessité ne paraît pas exister à cet égard, au point de vue de l'application de la Convention de Genève, qu'à celui de l'application d'une interdiction de l'emploi de l'arme chimique.

5. — Saisie d'une dénonciation, la délégation de la Chambre doit en premier lieu se rendre compte si l'infraction alléguée appartient au passé ou constitue une situation de fait continue.

6. — Les commissions d'enquête pourraient être composées, lorsqu'il s'agit d'une constatation de faits qui n'ont pas le caractère d'incidents isolés appartenant au passé, mais plutôt celle d'une situation plus ou moins durable (caractérisée par des événements de nature semblable, répétés avec une certaine régularité), d'un militaire et d'un médecin choisis sur les listes susvisées, en excluant les nationaux des parties en cause, ainsi que les personnes ayant été au service de ces parties. Par contre, il ne paraît pas désirable — contrairement à la formule usuelle — d'exclure les personnes résidant habituellement sur le territoire des pays en cause; car ces personnes peuvent être plus facilement et rapidement disponibles que les autres. Positivement, il pourrait paraître préférable de choisir des personnes dont les noms ont été insérés sur les listes à la demande des parties en cause, ou bien dont la nationalité est celle de pays agréés par les parties à titre de Puissances protectrices. A la Commission pourrait être ajouté, de droit, un délégué du Comité

international de la Croix-Rouge; s'il s'en trouvait un déjà sur place, c'est ce délégué qui devrait entrer en ligne de compte.

La Cour devrait jouir d'une liberté complète d'adjoindre aux membres de la Commission des assesseurs possédant la qualité d'experts en certaines matières auxquelles, selon la dénonciation, l'enquête pourrait devoir toucher. Ce cas ne sera cependant pas très fréquent.

La Cour devrait également avoir la liberté de prier le doyen du Corps diplomatique (par l'entremise du Gouvernement qu'il représente) de vouloir bien procéder à certaines constatations provisoires, en attendant l'arrivée (ou la constitution sur place) de la Commission. Quant aux modalités (sauf en ce qui concerne «l'appréciation sur les conséquences») de cette constatation provisoire, on peut renvoyer aux textes de la Conférence du désarmement (Documents de la Conférence, p. 463, n^{os} 1 et 2).

Les constatations de la Commission (ou, le cas échéant, les constatations provisoires) seraient transmises à la Cour par télégramme. Si la Cour (Chambre de procédure sommaire dans sa composition normale selon le Statut et le Règlement) trouvait qu'il en résultait *prima facie* qu'un abus avait été commis, elle aurait le pouvoir d'en ordonner la cessation intérimaire sous la forme de l'indication, conformément à l'art. 41 du Statut, de mesures provisoires de protection. Les signataires devraient bien entendu s'engager dans la convention à se conformer à cette indication, bien qu'elle n'ait pas été précédée d'une audition contradictoire (cf. article 66 du Règlement).

7. — Mais, immédiatement après la réception du rapport final de la Commission, la Chambre instituerait en tout cas une procédure sommaire conformément aux dispositions du Règlement de la Cour. C'est du résultat de cette procédure que dépendrait la constatation définitive d'une infraction éventuelle et, le cas échéant, le maintien des mesures qui avaient été indiquées à titre provisoire.

8. — Si la dénonciation vise un ou plusieurs faits appartenant au passé et non une prétendue attitude plus ou moins constante de la part de l'adversaire, la composition de la Commission et la procédure devraient, semble-t-il, être assez différentes; il s'agira, en effet, alors, d'une véritable instruction judiciaire.

La Cour devrait, dans ce cas, désigner en premier lieu un magistrat (pour les listes qui pourraient servir de base au choix et pour les principes de sélection, voir ci-dessus), qui serait de droit le président de la Commission. Elle devrait en outre choisir, sur les listes précitées, deux militaires et deux médecins; mais dans l'hypothèse maintenant envisagée, les personnes ayant simplement leur résidence habituelle sur le territoire d'une des parties en cause devraient être aussi exclues; de même que les nationaux de ces pays et les personnes étant ou ayant

été à leur service. A la Commission serait adjoint un délégué du Comité international de la Croix-Rouge à titre d'expert. La Commission procéderait à une instruction complète dans les conditions qu'elle fixerait elle-même sous le contrôle de la Cour, mais qui ne pourrait comporter en aucun cas l'audition contradictoire des parties; bien entendu, si le pays accusé d'abus fait une réponse à la dénonciation, cette réponse sera communiquée à la Commission. Si — comme cela sera presque toujours le cas — la réponse contient des contre-accusations, l'instruction des deux séries de dénonciations pourra avec avantage être combinée.

9. — Le rapport sera soumis à la Cour qui déclenchera, en étant saisie, une procédure sommaire conforme aux dispositions du Règlement. C'est, dans ce cas également, l'arrêt qui déterminera si, oui ou non, des abus ont effectivement eu lieu.

10. — Dans l'une comme dans l'autre des hypothèses envisagées ci-dessus, l'arrêt se tiendrait strictement dans les limites de l'alinéa 2, litt. c, de l'article 36 du Statut de la Cour; c'est-à-dire qu'il ne se prononcerait même pas explicitement sur la question de la responsabilité (qui se trouverait cependant, dans l'hypothèse envisagée par cette disposition, résolue par implication), — encore moins donc sur les questions de réparation ou de sanction. Ceci, bien entendu, ne vaudrait qu'en l'absence d'un accord des parties en sens contraire (accord qui pourrait prendre la forme d'un compromis — même tacite — conclu en cours de procédure).

Il y a lieu de rappeler de nouveau ici la distinction entre sanctions nationales et internationales. Ce qui vient d'être dit ne vise que les dernières. Rien n'empêche de maintenir, dans la Convention révisée, la règle de l'article 30 actuel selon laquelle les parties s'engagent, dans l'ordre national, à mettre fin à une violation dûment constatée et à la « réprimer ».

11. — La troisième (cf. nos 6 et 8 ci-dessus) hypothèse possible est celle d'une enquête générale sur toutes les infractions alléguées aux lois de la guerre, même autres que les prétendues violations de la Convention de Genève. — C'est une enquête de ce genre que le Gouvernement italien a voulu confier au Comité international de la Croix-Rouge dans les conditions qui ont été relatées ci-dessus.

Il va sans dire que cette hypothèse déborde les limites tracées par l'article 30 de la Convention de 1929, et il ne semble pas utile de l'envisager dans des dispositions qui remplaceraient cet article. D'autre part, rien n'empêcherait deux parties d'étendre, du consentement de la Cour et entièrement en marge de la Convention révisée, les pouvoirs des commissions et la portée de la procédure esquissée ci-dessus, de manière à comprendre toute infraction aux lois de la guerre. Mais cela devrait être le résultat d'un accord bilatéral spécial, éventuellement conclu entre parties.

12. — Il reste encore deux points auxquels il conviendra peut-être de toucher: la question de la collaboration à l'enquête, tant des parties que des autres signataires; et la question des frais.

Sur le premier point, je ne trouve rien à ajouter à la réglementation proposée par le Comité compétent de la Conférence du désarmement; j'y renvoie (Documents de la Conférence, p. 465, litt. D et E; p. 732, n^{os} 3, 5, 7). Peut-être, toutefois, pourrait-on mentionner expressément l'octroi aux commissaires de privilèges et immunités d'une étendue correspondant à celle des immunités diplomatiques.

13. — Sur le second point, il faut distinguer entre les frais de l'enquête proprement dite et les frais de la Cour. Il n'y a, bien entendu, pas lieu de se préoccuper des derniers, qui sont régis par le Statut. Quant aux premiers, on semblerait pouvoir introduire une disposition fort simple: si la dénonciation se révèle comme mal fondée, la partie plaignante supportera les frais de l'enquête; dans le cas contraire, ils seront mis à la charge de la partie adverse. Dans l'éventualité que la Cour, tout en estimant que la partie plaignante avait des raisons sérieuses pour sa dénonciation, décidait qu'une violation n'a pas eu lieu, elle pourrait avoir la faculté de diviser les frais par moitié. Dans tous les cas, la Cour devrait être mise en mesure d'avancer les fonds nécessaires, afin d'éviter tous retards.

14. — Au point de vue rédactionnel, il semblerait préférable d'insérer dans le texte même de la Convention révisée seulement une disposition de principe exprimant l'idée

1) d'une enquête impartiale à entreprendre, sur plainte d'une des parties en cause (éviter le mot «belligérant»), sous les auspices d'un organisme international permanent;

2) de l'obligation de faire cesser et de réprimer (sur le plan national) une violation dûment constatée;

3) de la fixation des modalités de la procédure d'enquête dans un règlement annexe.

Ce dernier aurait la même force et valeur que le texte même de la Convention — dont il ferait partie intégrante — entre signataires n'ayant pas spécifiquement convenu de le remplacer par d'autres stipulations, lesquelles seraient applicables entre eux au lieu et place du règlement envisagé.

Cette méthode souple permettrait notamment aux Etats qui — par aventure — n'aimeraient pas attribuer, en ce qui les concerne, à la Cour permanente de Justice internationale le rôle prévu pour elle dans les suggestions exprimées ci-dessus, de centraliser la procédure entre les mains d'un autre organe central. Mais, si l'on ne veut pas retomber dans le régime vague, incomplet et en réalité inapplicable de l'article 30 de la

Convention de Genève de 1929, il faut établir, à titre subsidiaire, un système obligatoire, suffisamment élaboré dans tous les détails.

15. — Les avantages de faire de la Cour permanente de Justice internationale la cheville ouvrière de ce système sont multiples:

1) C'est un organisme permanent international placé à la disposition de tous les Etats du monde sans aucune exception, sur un pied de complète égalité; le cercle de ses adhérents actifs dépasse d'ailleurs le cadre des Membres de la Société des Nations;

2) L'utilisation de la Cour permanente de Justice internationale permet de centraliser entre les mêmes mains, d'une part, la décision judiciaire, complètement a-politique, sur les allégations d'infractions, et, d'autre part, l'organisation de l'instruction des faits relatifs à ces allégations.

3) Cette utilisation fournit une réponse immédiate à certaines questions, entre autres, soulevées par le Comité compétent de la Conférence du désarmement (Documents de la Conférence, p. 465, litt. F) et tendant à savoir: 1) « quelle est, au siège de la Commission permanente (du désarmement), l'autorité qualifiée pour, au nom de celle-ci, recevoir la plainte », etc.; 2) « quel doit être le rôle de l'Etat plaignant et de l'Etat accusé dans les délibérations de la Commission »; et 3) « quel sera ce rôle dans l'émission de la déclaration » (qu'une violation a eu lieu ou non)?

Toutes ces questions — ainsi que beaucoup d'autres, par exemple celle de la publicité — trouvent, en effet, automatiquement, leur réponse dans le Statut ou le Règlement de la Cour.

4) Cette utilisation simplifierait — comme on l'a vu — dans une très large mesure le règlement de la question des frais; ceux-ci seraient, d'ailleurs, réduits dans une mesure considérable, la procédure devant la Cour et ses diverses interventions n'occasionnant d'autres frais à la charge des parties que les honoraires d'avocats et autres dépenses semblables, dont l'importance dépend en dernier lieu des parties elles-mêmes.

VII.

Il va sans dire que ce qui a été exposé ci-dessus représente des idées purement personnelles et n'engage que ma propre responsabilité.