

N. TITULESCO

Ministre des Affaires Étrangères de Roumanie

MÉMOIRE

DU

GOUVERNEMENT ROYAL DE ROUMANIE

CONCERNANT

LA PROPOSITION DU 9 MARS 1928

DANS L'AFFAIRE DES

Optants Hongrois de Transylvanie

PARIS

JOUVE & C^{ie}, ÉDITEURS

15, RUE RACINE, 15

1928

N. TITULESCO

Ministre des Affaires Etrangères de Roumanie

MÉMOIRE

DU

GOUVERNEMENT ROYAL DE ROUMANIE

CONCERNANT

LA PROPOSITION DU 9 MARS 1928

DANS L'AFFAIRE DES

Optants Hongrois de Transylvanie

PARIS

JOUVE & C^{ie}, ÉDITEURS

15, RUE RACINE, 15

1928

MÉMOIRE

DU

GOVERNEMENT ROYAL DE ROUMANIE

concernant la proposition du 7 mars 1928

PREMIÈRE PARTIE

Motto : — Si un droit qu'on prétend avoir, est manifestement inexistant d'après le Traité, car son exclusion formelle et préalable a été la condition de la signature ; si, partant, il ne peut y avoir de justice créée par le Traité pour le constater, l'acceptation d'un arbitrage pour le dire signifie substituer le possible à l'inexistant et créer une justice que le Traité ne commande pas.

1. La Roumanie doit avant tout respecter scrupuleusement le contrat qu'elle a signé.

Ce contrat — dans l'espèce le Traité de Trianon — est le fruit du consentement de trois parties : la Roumanie (comme Etat successeur de l'Autriche-Hongrie), la Hongrie, et la Conférence de la Paix (expression de tous les autres Etats signataires du Traité de Trianon).

Il n'y a que deux articles du contrat (Traité de Trianon) qui s'occupent des sujets hongrois, optants ou non optants, dans les Etats successeurs. Ce sont : l'article 63, qui stipule que les optants sont libres de conserver, malgré l'option, leurs biens immobiliers ; et l'article 250, qui interdit, en faveur des ressortissants hongrois, la liquidation permise par l'article 232.

Le différend actuel est basé sur l'article 250 exclusivement. La Hongrie soulève la prétention que le contrat, par

l'article 250, a conféré aux ressortissants hongrois plus que le droit d'être traités sur pied d'égalité avec les sujets roumains et, notamment, le traitement du droit international quant aux étrangers, qui, *s'il était* celui que la Hongrie soutient, un traitement supérieur à celui des nationaux, et *si* la liquidation interdite par l'article 250 *était*, comme la Hongrie le soutient, la simple violation de ce droit international des étrangers qu'elle proclame, devrait donner aux ressortissants hongrois le droit de voir leur traitement préférentiel assuré par le Tribunal arbitral mixte, accepté par toutes les parties comme compétent en matière de liquidations interdites par l'art. 250.

Pour soulever à propos d'un contrat déterminé toutes ces questions, *il faut commencer par prouver que ce contrat a créé un privilège en faveur des ressortissants hongrois.*

L'unique objet de la divergence entre la Hongrie et la Roumanie se réduit donc — et la Hongrie l'a reconnu formellement devant le Conseil — à la question du *privilège fondé sur le Traité de Trianon*, en faveur des ressortissants hongrois par rapport aux sujets roumains.

Ce n'est que si le privilège a été accordé par le contrat aux ressortissants hongrois, qu'il devient utile d'examiner, à propos de ce contrat, si la liquidation interdite par l'article 250 est bien la violation de ce traitement préférentiel, comme la Hongrie le soutient, ou autre chose, si le Tribunal arbitral mixte est donc compétent, ainsi que la Hongrie le soutient, pour sanctionner ce traitement préférentiel.

Si le contrat n'a pas créé ce privilège, toutes ces questions tombent, car il ne pourrait y avoir, évidemment, de compétence pour un tribunal, créé par le contrat, pour sanctionner, à propos des liquidations interdites, un privilège inexistant d'après le contrat même.

En d'autres termes, la thèse hongroise est un édifice à trois étages : privilège accordé aux sujets hongrois par le contrat, premier étage ; la liquidation est la violation de ce privilège, deuxième étage ; le Tribunal mixte est obligatoi-

rement compétent pour le faire respecter, sa compétence en matière de liquidation étant expressément proclamée par le contrat, troisième étage.

Si le premier étage : le privilège accordé par le contrat, est inexistant, les deux autres s'écroulent ou, si l'on préfère, restent des constructions en l'air.

* * *

2. Pour que le contrat crée un privilège en faveur des ressortissants hongrois, il faut qu'il y ait consentement simultané, à ce sujet, entre les trois parties : la Roumanie (Etat successeur), la Hongrie, et la Conférence de la Paix (expression de tous les autres Etats signataires du Traité).

Si la volonté d'une seule de ces trois parties fait défaut, il n'y a pas d'obligation contractuelle.

Et spécialement s'il manque, au moment du contrat, la volonté de demander le privilège de la partie qui le réclame aujourd'hui, ou la volonté de la partie qui prend à sa charge les obligations que ce privilège comporte, dans l'espèce les Etats successeurs (la Roumanie), on ne saurait parler de privilège accordé par le contrat, car il manque la source d'où dérive toute obligation contractuelle : le consentement.

* * *

3. Or, il se trouve que, non seulement il n'y a pas eu volonté simultanée des trois parties pour créer, par le contrat, un privilège en faveur des Hongrois, non seulement il ne s'agit pas de manque de consentement d'une ou de deux des parties intéressées, mais il se trouve que toutes les trois parties à la fois, au moment du contrat, ont expressément manifesté, dans des actes publics et officiels rédigés *en vue de l'établissement du contrat même*, leur volonté concordante de fixer la limite extrême à laquelle les droits que le traité confère aux ressortissants hongrois

puissent arriver, soit : l'égalité de traitement de ces derniers avec les sujets nationaux.

* *
* *

4. Les Etats successeurs eurent, dès la première heure, le souci, d'ailleurs formellement exprimé, que les dispositions du Traité concernant le régime des biens, droits et intérêts des ressortissants hongrois, ne puissent être interprétées par ces derniers comme leur accordant un traitement préférentiel, par rapport aux sujets nationaux.

Entre les deux dispositions du Traité de Trianon, l'article 63, qui stipule que les personnes ayant opté pour la nationalité hongroise « seront libres de conserver leurs biens immobiliers », et l'article 250, qui interdit en faveur des ressortissants hongrois la liquidation permise par l'article 232, il est clair que c'est le premier texte, par sa rédaction affirmative, et non pas le second, rédigé sous forme négative, qui pouvait constituer, aux yeux des Etats successeurs, une matière sujette à éclaircissements, dans le sens de leur souci constant *en vue* de la signature à donner.

D'autre part, la Conférence de la Paix s'occupait déjà dès l'été de 1919 de la rédaction du Traité des Minorités, qui suscita, comme on se le rappelle, une certaine émotion chez les Etats qui, appelés à signer les Traités de Paix avec toutes les Puissances alliées et associées, se virent sollicités d'apposer seuls une signature supplémentaire sur un Traité spécial concernant le régime des minorités, régime qui, pour n'être que l'expression d'un devoir de conscience, de justice et d'humanité, ressenti avec une égale conviction par tous, ne faisait cependant l'objet d'une réglementation juridique que pour certains Etats.

Or, l'article 63 du Traité de Trianon est identique, comme teneur et rédaction, à l'article 3 du Traité des Minorités.

C'est pourquoi la requête hongroise adressée au Conseil de la S. D. N. le 15 mars 1923 (n° 1349 Pol.), qui se basait

sur l'article 63 du Traité de Trianon, demandait au Conseil de proclamer les droits des optants hongrois en face de la réforme agraire roumaine, tels qu'ils résultent selon l'article 63 du Traité de Trianon « *respectivement selon les dispositions identiques de l'article 3 signé entre les Principales Puissances alliées et associées et la Roumanie à Paris le 9 décembre 1919* ».

L'article 63 du Traité de Trianon, signé à Paris le 4 juin 1920, ne faisait donc que reproduire une disposition déjà acceptée et signée par la Roumanie, sept mois avant.

Dans quelles conditions le fut-elle, pour les Etats successeurs et pour la Conférence de la Paix ? Le texte est un et, partant, a le même sens pour tous les Etats successeurs, sans distinction.

Le 8 août 1919, M. Benès, Président de la Délégation tchécoslovaque, adressa une note au *Secrétaire Général de la Conférence de la Paix*, dans laquelle il demandait qu'après les mots « les personnes ayant exercé le droit d'option sont libres de conserver leurs biens immobiliers », fussent ajoutés les mots : « *à condition que ces biens soient soumis au même régime que les biens des ressortissants tchécoslovaques* ».

M. Benès expliquait, dans sa note, pourquoi il demandait cette introduction :

« Le motif pour lequel je tiens à ce changement consiste en ce que le traité, en sa forme actuelle, sera expliqué par nos voisins d'une manière inexacte et il s'ensuivra des difficultés inutiles pour eux et pour nous... Ces mots expriment une chose qui s'entend de soi-même et ne voulant qu'empêcher les litiges en ce qui concerne l'interprétation du Traité de Paix... Je voudrais demander à la Commission des Nouveaux Etats ou à un autre organe de la Conférence de la Paix de me donner au moins les assurances que l'explication que nous donnons à l'article 3, alinéa 3, explication qui est contenue dans la rédaction nouvelle que je propose, est bien

exacte. Cela touche à une question importante de notre législation intérieure et nous voulons être absolument sûrs sur ce point ».

L'exclusion formelle de toute idée de privilège, préalablement à la signature, était donc, pour les Etats successeurs, non pas seulement la condition essentielle de cette signature, mais encore la condition nécessaire pour *empêcher les litiges en ce qui concerne l'interprétation du Traité de Paix.*

S'il n'y avait que ce simple fait, s'il n'y avait que cette manifestation unilatérale de volonté de ne pas consentir à un privilège en faveur des Hongrois, comment pourrait-il y avoir litige sur la question de savoir si les ressortissants hongrois ont droit à un traitement préférentiel, quand ce droit ne saurait exister qu'en vertu de la volonté des Etats successeurs de le leur accorder, et quand ces derniers firent de l'exclusion du privilège la condition de leur consentement à la conclusion et à la signature du contrat ?

Mais il n'y a pas simple volonté unilatérale de refuser le privilège, ce qui suffirait pour le rendre impossible. Il y a confirmation du bien-fondé de cette volonté, donc volonté concordante, de la part de la Conférence de la Paix, expression de tous les Etats signataires du Traité de Trianon.

Par sa note du 13 août 1919, la Commission des Nouveaux Etats, l'organe qualifié de la Conférence de la Paix qui s'occupait de ces questions, répondit à la note du 8 août, adressée par le Président de la Délégation tchécoslovaque au Secrétaire Général de la Conférence de la Paix, par une note officielle où il était dit :

! « La Commission des Nouveaux Etats est heureuse de pouvoir exprimer l'opinion que l'interprétation donnée par la Délégation tchécoslovaque à l'article 3, alinéa 3, régime des biens immobiliers des personnes qui opteront pour une autre nationalité, est exacte et il n'a pas semblé à la Commission que l'insertion d'une clause supplémentaire fût nécessaire,

pour maintenir sans préférence d'aucune espèce, sous le régime de la loi tchécoslovaque, tous les biens et propriétés situés sur le territoire de la République ».

C'est sur la foi de cette déclaration officielle de la Conférence de la Paix, qui, non seulement excluait tout privilège en faveur des sujets hongrois, mais considérait même l'idée du privilège comme si peu sérieuse qu'elle ne méritait même pas, pour être écartée, la peine d'insérer une clause supplémentaire, que la Roumanie a signé le 9 décembre 1919 le Traité des Minorités.

*
* *

5. Lorsque, sept mois plus tard, fut signé le Traité de Trianon, qu'advint-il de l'idée du privilège ?

L'article 63 du Traité de Trianon, comme nous venons de le voir, reproduisait simplement une obligation déjà assumée, *dans les conditions expliquées*, par la Roumanie sept mois avant, le 9 décembre 1919. Pour employer le langage de la Hongrie officielle dans sa requête au Conseil du 15 mars 1923, les dispositions de l'article 63 du Traité de Trianon étaient respectivement identiques aux dispositions de l'article 3 du Traité signé par la Roumanie le 9 décembre 1919. C'était donc une question déjà tranchée.

Mais que demande la Hongrie à la Conférence de la Paix à propos de l'article 63 ? Un privilège ou quelque chose de contraire au régime d'égalité, que les Etats successeurs ont demandé à la Conférence de proclamer officiellement avant d'assumer l'obligation que les optants seront libres de conserver leurs biens immobiliers ? Nullement ! La Hongrie, à propos de l'article 63, demande quelques modifications de détail quant à l'exercice du droit d'option, l'assurance que la notion d'immeuble comprend aussi les meubles immeubles par destination, *et elle demande qu'en vue des biens en question soient traités de la même manière les citoyens hongrois et les nationaux.*

En effet, dans la note du gouvernement hongrois du 20 février 1920 adressée à la Conférence de la Paix et signée par le comte Apponyi, Président de la Délégation hongroise, on lit, après les demandes de modifications de détail précitées :

« Par la même raison, il serait nécessaire d'assurer dans le **Traité de Paix** qu'en vue des biens en question les citoyens hongrois seront traités de la même manière que les citoyens des Etats respectifs et que chaque propriétaire pourra séjourner librement dans l'Etat qu'il fut obligé de quitter, autant que l'administration et l'usage de ses biens le rendront nécessaire ».

Dans sa lettre d'envoi du 6 mai, la Conférence de la Paix n'accepte aucune des demandes hongroises à propos de l'article 63 :

« Les dispositions de l'article 63 sont reproduites de tous les textes similaires préparés à la suite de la période de guerre actuelle. Il est donc impossible de les modifier selon le vœu de la Délégation Hongroise ».

Quant à l'assurance « qu'en vue des biens en question les citoyens hongrois seront traités de la même manière que les citoyens des Etats respectifs », la Conférence de la Paix ne la donne pas à la Hongrie.

Le différend actuel est exclusivement basé sur l'article 250. Mais, comme l'article 63 est, à côté de l'article 250, le seul article du **Traité** qui s'occupe des droits des sujets hongrois dans les territoires détachés, il est important de souligner qu'il fut l'occasion, pour les Etats successeurs et la Conférence de la Paix, de la manifestation formelle et préalable, en vue de la signature du contrat, de leur volonté d'exclure tout privilège en faveur des sujets hongrois, et l'occasion pour la Hongrie de demander qu'en vue des biens par eux possédés dans les Etats successeurs, le **Traité** devrait assurer que les citoyens hongrois seront traités de la même manière que les sujets nationaux.

Un privilège en faveur des Hongrois aurait-il été créé par l'article 250 du Traité de Trianon ?

L'article 250 du Traité de Trianon interdisait dans les nouveaux territoires la liquidation permise par l'article 232.

Le gouvernement hongrois, craignant que le régime *inférieur au régime national*, qui pourrait résulter des lois agraires pour les étrangers, *en tant qu'étrangers*, ne devienne une source de préjudice pour les sujets hongrois expropriés en Transylvanie et Tchécoslovaquie, voulut employer l'article 250, qui interdisait les liquidations des biens ex-ennemis, comme un bouclier contre ce préjudice qui pouvait affecter les sujets hongrois, non pas comme ex-ennemis, mais comme simples étrangers. Aussi demanda-t-il, à propos de l'article 250, en faveur de ses ressortissants, comme remède, dans ce but : *l'égalité de traitement avec les sujets nationaux*. Par là, la Hongrie voulait forcer la notion de liquidation, mais du moins reconnaissait que *le maximum du droit des étrangers était le traitement national*.

En effet, par la note du 19 février 1920 du gouvernement hongrois, adressée à la Conférence de la Paix et signée par le Président de la Délégation hongroise, le comte Apponyi, la Hongrie officielle disait et demandait à la Conférence de la Paix, *à propos de l'article 250 même* :

« D'après un décret-loi roumain, sanctionné le 10 septembre 1919 (paragraphe 1 et 2 de l'art. 2), tous les immeubles se trouvant sur le territoire transféré de la Hongrie à la Roumanie et appartenant à des ressortissants étrangers ou à des personnes dont le siège ou le lieu d'activité se trouve en dehors de la Roumanie, seront expropriés. Le paragraphe 9 de la loi tchécoslovaque du 16 juin 1919, relative à la requisition de la grande propriété foncière, décrète de porter une loi, aux termes de laquelle les immeubles appartenant aux sujets des États ennemis seront confisqués sans aucune indemnité. La pointe de ces deux lois est, au fond, dirigée contre les sujets hon-

grois, étant donné que ces derniers ont de grandes propriétés sur les territoires à détacher... Vu le traitement des Hongrois par des États voisins envahisseurs durant les occupations, nous doutons si l'article 250 donnerait bien la protection suffisante.

« **Donc, pour atteindre le but visé par le premier alinéa de l'article 250, nous demandons une déclaration rassurante portant qu'aucun bien appartenant à nos ressortissants et se trouvant sur le territoire de l'ancienne Monarchie austro-hongroise, ne soit séquestré, exproprié ou liquidé en vertu d'une disposition légale ou par une mesure spéciale qui dans les mêmes conditions ne s'applique pas aux sujets de l'Etat législateur ou de l'Etat exécutant cette mesure** ».

Ajoutons de suite, que la loi agraire roumaine pour la Transylvanie ne reproduit pas la disposition de la loi agraire du Vieux Royaume selon laquelle l'étranger est exproprié intégralement en tant qu'étranger, et traite l'étranger en Transylvanie sur pied de parfaite égalité avec les sujets roumains. Ajoutons encore que la disposition de la loi tchécoslovaque, mentionnée dans la note hongroise, fut remplacée par une disposition égalitaire.

Mais ce n'est pas là ce qui est important. Ce qui est important, ce qui est capital, c'est que, **du propre aveu de la Hongrie, la condition nécessaire pour que le but de l'alinéa premier de l'article 250 soit atteint est l'égalité de traitement entre les sujets hongrois et les sujets nationaux.**

Cette condition fut exprimée par la Hongrie avant la signature et en vue de la signature, car la Hongrie demandait à la Conférence de la Paix une déclaration rassurante à ce sujet.

Ce fait à lui tout seul suffirait pour rendre impossible tout différend ayant pour objet un privilège à accorder aux sujets hongrois, basé sur le Traité de Trianon en général, et sur l'article 250 en spécial.

Que pouvait solliciter à la Conférence de la Paix la Roumanie, déjà assurée de l'exclusion de tout privilège, par la note de la Conférence de la Paix disant que les biens des sujets hongrois restent sous l'empire de la loi nationale *sans préférence d'aucune espèce*. Une nouvelle assurance qu'il n'existe pas de privilège ? Mais *la Hongrie l'excluait elle-même en ne demandant que l'égalité*. Une inégalité de traitement, au profit des Roumains et au détriment des Hongrois parce qu'étrangers ? La Roumanie ne le désirait pas. En présence de la note hongroise qui demandait l'égalité de traitement, c'est-à-dire égalité de conditions de prix, de juridiction, en présence des articles 232 et 250 qui disent expressément que la liquidation vise *les biens des ex-ennemis*, la Roumanie ne pouvait plus rien demander à la Conférence de la Paix.

C'est sur la foi de cette égalité de traitement, demandée par la Hongrie, que la Roumanie signa le Traité de Trianon.

Et ainsi, à sa volonté manifeste d'écarter tout privilège *avant la signature*, se joint la volonté de la Hongrie, exprimée toujours avant et en vue de la signature, à propos de l'article 250 : *le maximum auquel pouvaient arriver les droits des ressortissants hongrois était l'égalité, l'égalité du traitement des sujets hongrois et des sujets romains*.

*
* *

6. Enfin, l'attitude de la Conférence de la Paix à l'égard de la demande d'égalité formulée par la Hongrie, à propos de l'article 250, prouve combien était loin de toutes pensées, au moment de la conclusion du Traité de Trianon, l'idée d'un traitement préférentiel à accorder aux Hongrois !

Ce furent les Etats successeurs qui, « pour empêcher tout litige quant à l'interprétation du Traité de la Paix » et sauvegarder l'indépendance « de leur législation intérieure dont ils voulaient être absolument sûrs », demandaient à la Conférence de la Paix des précisions préalables à la signa-

ture sur « une chose qui s'entend de soi-même » : l'inexistence de tout privilège en faveur des Hongrois.

Et la Conférence de la Paix leur répondit, officiellement, à propos du droit qu'ont les optants de conserver leurs biens immobiliers, que ces biens restent, *sans préférence d'aucune espèce*, sous l'empire de la loi nationale. Et la chose paraissait à tel point « une chose qui s'entend de soi-même », que la Conférence de la Paix ajouta, dans sa déclaration officielle, que l'insertion d'une clause supplémentaire pour le dire lui paraissait inutile.

Mais lorsque la Hongrie sollicita, à propos de l'article 63, que le Traité assurât « en vue des biens par eux possédés, que les citoyens hongrois seraient traités de la même manière que les citoyens des États respectifs », la Conférence ne lui donna pas cette assurance.

Et lorsque la Hongrie sollicita une déclaration rassurante quant au traitement égal de ses ressortissants avec les sujets nationaux, comme condition nécessaire pour atteindre le but visé par l'article 250, *la Conférence n'accueillit pas la demande hongroise d'égalité.*

La raison en est bien simple. La Conférence, composée de Puissances dont les sujets avaient eu à subir un traitement plus rigoureux en matière d'expropriation en leur seule qualité d'étrangers, ne pouvait admettre — et la Roumanie non plus — que le traitement que l'on ferait à un Britannique, à un Français, à un Italien, en sa qualité d'étranger, deviendrait *ipso facto* une liquidation interdite dès qu'on l'appliquerait à un ressortissant hongrois.

Aussi, au lieu de donner à la Hongrie la déclaration rassurante par elle sollicitée, à propos de l'article 250, sur l'égalité de traitement de ses sujets avec les sujets nationaux, la Conférence répondit :

« Article 250. — *Les différentes observations présentées par la délégation hongroise relativement au traitement appliqué par la Roumanie et la Tchécoslovaquie à la propriété immobilière, constituent une question d'interprétation du Traité de Paix qui ne saurait être réglée actuellement.* »

La Conférence de la Paix, au lieu d'admettre que l'égalité de traitement était la condition nécessaire pour que le but de l'article 250 fût atteint, ainsi que le demandait la Hongrie, lui répondit que c'était là une question d'interprétation du Traité.

Interprétation si l'égalité de traitement sollicitée par la Hongrie était ou n'était pas une des conditions nécessaires pour que le but de l'article 250 fût atteint, mais non pas, certes, interprétation pour savoir si l'article 250 octroye un privilège, car cela signifierait : **et l'acceptation de la demande hongroise par la Conférence de la Paix et l'acceptation de quelque chose en plus de ce que la Hongrie avait elle-même demandé !**

Ce serait absurde !

Quelque chose en plus, le privilège que, par ailleurs, la Conférence, à la demande des Etats successeurs, a officiellement déclaré inexistant !

Quelque chose de plus, le privilège, alors que la Conférence de la Paix n'a accordé à la Hongrie pas même l'assurance qu'elle demandait à propos de l'article 63, qu' « en vue des biens par eux possédés les citoyens hongrois seraient traités de la même manière que les nationaux » !

Et c'est pourtant ce que la Hongrie *demande aujourd'hui* !

Et c'est *cette demande* qui fait l'objet du différend actuel.

Dans la vie privée, accorder à quelqu'un plus qu'il ne demande, est un acte possible, car il ne dépend que de la volonté de celui qui le fait.

Le nom d'un tel acte est : *générosité*.

Dans la vie d'une Conférence diplomatique, dont la tâche est déjà hérissée des difficultés d'accueillir les demandes qu'on lui fait et d'accorder les volontés malgré des refus prononcés, octroyer à un Etat plus qu'il n'a demandé, est un acte impossible.

Un tel acte supposerait que la Conférence se fait juge des intérêts d'un Etat à la place du gouvernement responsable qui le représente : première impossibilité.

Un tel acte ne dépend pas de la volonté de la Conférence,

mais de la volonté de l'Etat aux dépens duquel s'exercerait une telle générosité : deuxième impossibilité.

Le nom d'un tel acte, s'il était possible, serait : l'*inconcevable*.

* * *

7. Y a-t-il sujet à étonnement dans le fait que toutes les parties intéressées — les Etats successeurs, la Hongrie, la Conférence de la Paix — ont manifesté une volonté tellement concordante à fixer, comme limite maxima possible du contrat *avant sa signature*, l'égalité du traitement entre les sujets hongrois et les sujets nationaux ? qu'ainsi l'exclusion *formelle et préalable* du privilège ait été la condition de la signature du Traité de Trianon ?

Y a-t-il sujet à étonnement que la Conférence de la Paix n'ait pas donné l'assurance du traitement égal, demandée par la Hongrie à propos de l'article 63 ?

Y a-t-il sujet à étonnement que la Conférence de la Paix n'ait pas accueilli la demande d'égalité de traitement formulée par la Hongrie à propos de l'article 250 et qu'elle ait préféré déclarer, par rapport à cette dernière, que c'est une question d'interprétation du Traité que celle de savoir si l'égalité de traitement est une des conditions nécessaires pour que le but de l'article 250 soit atteint ?

Nullement !

On oublie un peu trop, aujourd'hui, que le Traité de Trianon est l'aboutissement d'une guerre horrible qui, si elle a semé la souffrance partout sans distinction, qui, si, par le sort des armes, a apporté des avantages aux uns et des pertes aux autres, qui, si elle n'a pas annihilé, heureusement, la voix du cœur, de sorte que certaines concessions humanitaires aux ex-ennemis ont pu être faites, avait cependant créé une mentalité telle que l'idée d'un privilège pour les ex-ennemis ne pouvait même pas se présenter à l'esprit. Cette mentalité aurait rendu impossible, *même si on l'avait voulu*, l'octroi du privilège aux ex-ennemis par rapport aux nationaux.

Il est aisé de constater le sentiment unanime actuellement existant dans l'immense majorité des États, et surtout dans les petits États arrivés récemment à la liberté, qui répugne à accorder à des étrangers, même à ceux avec lesquels ils n'ont pas été en guerre, un traitement supérieur au traitement national. Il est aisé de deviner les difficultés que créerait, à l'intérieur de chaque État, son opinion publique, *aujourd'hui même*, c'est à-dire dix ans après la fin de la guerre, si elle était agitée par l'idée : les ex-ennemis sont, chez nous, mieux traités que nous-mêmes.

Peut-on s'imaginer, dans ces conditions, la Roumanie, la Yougoslavie, la Tchécoslovaquie, et toutes les autres Puissances alliées et associées, voulant — voulant, *car sans la volonté il n'y a pas d'obligation* — accorder aux ex-ennemis, qui jusques à hier les combattaient à coups de canon, un traitement meilleur que celui dont jouiraient leurs nationaux, dont seuls les sacrifices immenses leur a permis de siéger à la Conférence de la Paix dans la situation avantageuse qu'ils y avaient ?

Peut-on s'imaginer la volonté de maltraiter ainsi tous les nationaux, car le privilège réclamé par la Hongrie est, en même temps, un privilège par rapport aux Britanniques, Français, Italiens, etc.

Cela suffit pour déclarer qu'il ne saurait y avoir, en faveur des ex-ennemis, un privilège créé par le Traité de Trianon.

Mais, quand à cela on ajoute les déclarations concordantes, préalables à la signature du contrat, de la Hongrie, des États successeurs, de la Conférence de la Paix, qui toutes disent comme possibilité maxima : *égalité*, et quand, de cela, il résulte que l'exclusion formelle de la question du privilège fut la condition du consentement et de la signature du pays qu'on déclare aujourd'hui grevé de privilège, que veut-on de plus pour constater qu'un différend quant à une prétention de privilège ne peut exister par rapport au Traité de Trianon ?

* * *

8. Nous sommes en présence d'un différend que la

Hongrie veut greffer sur l'article 250 du Traité de Trianon.

Or, puisque c'est sur la base de l'exclusion préalable et formelle du privilège, sur la base de la seule limite maxima possible : égalité du traitement avec les sujets nationaux, que la Roumanie a signé le Traité, *il n'y a pas de sa part consentement à plus* et cela suffit pour qu'il n'y ait pas à sa charge obligation à plus. D'autre part, il n'y a pas, à propos de l'article 250 même, demande à plus de la part de la Hongrie elle-même. Il y a aussi *inexistence de volonté d'accorder plus*, de la part de la Conférence de la Paix, expression de tous les Etats signataires du Traité de Trianon.

La Roumanie n'ayant consenti à plus que l'égalité, la Hongrie ayant demandé formellement, à propos de l'article 250, l'égalité, *c'est donc en se maintenant sur le terrain de l'égalité que la Roumanie respecte le contrat : c'est en sortant du terrain de l'égalité qu'elle violerait le contrat, au préjudice de ses ressortissants.*

* * *

9. La Roumanie se voit appelée à la barre du Tribunal arbitral mixte, pour des expropriations qui ont atteint les sujets hongrois en vertu de la grande réforme agraire et que les demandeurs qualifient de liquidations interdites par l'article 250, *après avoir cependant reconnu judiciairement, et sans réserves, qu'elles étaient des expropriations, et après avoir sollicité volontairement, des tribunaux roumains, des sentences qui ont été rendues à leur demande et qui constituent ainsi, pour les prétentions actuellement existantes, l'autorité de chose jugée émanant des tribunaux choisis par soi-même.*

A l'occasion de l'incident d'incompétence soulevé par la Roumanie, des vues différentes furent exposées, par cette dernière et par les sujets hongrois, sur la notion de liquidation. Mais — théoriquement parlant — si une divergence de vue se produisait sur le sens du mot *liquidation*, le

Tribunal arbitral mixte aurait le droit de donner son interprétation, sous la réserve de l'excès de pouvoir, sous-entendue de droit pour tout jugement arbitral, et jusqu'à la limite extrême du contrat : l'égalité.

Dans l'espèce, il n'y a plus de discussion possible, en présence de la reconnaissance du caractère d'expropriations des mesures aujourd'hui incriminées.

Au delà de la limite d'égalité, il n'y a plus de contrat, donc plus de droits pour les sujets hongrois, donc plus de tribunal d'aucune sorte. Au delà de cette limite, il n'y a a plus d'obligation pour la Roumaine, car il n'y a plus de consentement.

Jusqu'à cette limite extrême, et sous la réserve toujours sous-entendue de l'excès de pouvoir, le Tribunal pourrait déterminer l'étendue du contrat.

Le point de vue de la Roumanie est connu. C'est celui du Conseil de la Société des Nations, celui de la Haute Cour de la Haye : ne peut constituer une liquidation interdite par le Traité de Trianon, que la mesure de guerre qui frappe l'ex-ennemi, donc l'acte qui frappe les Hongrois *comme tels*.

Mais quand la Roumanie, avant de signer le contrat, attend la précision de la Conférence de la Paix que le contrat ne donne pas aux sujets hongrois plus que le traitement national ; quand la Roumanie ne signe le contrat qu'après avoir reçu de la Conférence de la Paix la déclaration officielle qu'elle est heureuse de confirmer que cette interprétation est exacte, mais qu'il est inutile d'insérer une clause supplémentaire pour maintenir les biens des sujets hongrois, sans préférence d'aucune sorte, sous l'empire de la loi nationale ; quand la Roumanie signe le contrat sur la foi de la note officielle de la Hongrie elle-même, au sujet de l'article 250, demandant une déclaration rassurante portant que les sujets hongrois seront traités sur pied d'égalité avec les sujets roumains : **au delà de l'égalité, ni le Tribunal mixte, ni aucun Tribunal, ne peut être appelé à interpréter l'étendue du consente-**

ment roumain, car il n'y a plus de consentement roumain du tout.

Nonobstant ce qui précède, en présence de la prétention des demandeurs hongrois que la liquidation interdite par l'article 250 est la violation du droit international qui accorderait aux étrangers un traitement préférentiel, et en présence de la défense roumaine que la liquidation est la mesure de guerre qui frappe l'ex-ennemi comme tel, que, dans l'espèce, il s'agit d'une loi d'expropriation générale qui s'applique aux Roumains aussi bien qu'aux Hongrois, que, vu l'égalité de traitement, il ne peut y avoir liquidation, que donc le Tribunal est incompétent, le Tribunal arbitral mixte se déclare compétent. Et comme le Tribunal fonde sa compétence, non pas sur une interprétation du contrat jusqu'à sa limite extrême possible : l'égalité, mais sur l'affirmation que l'indemnité accordée aux Hongrois, telle qu'elle résulte de la réforme agraire roumaine pour tous les expropriés sans distinction de nationalité, n'est pas suffisante, et sur l'affirmation que, en matière de liquidation interdite par l'article 250, il doit se guider, non pas d'après le traitement national, mais d'après les principes du droit international commun et des droits acquis des étrangers, qui créeraient le traitement préférentiel, *nous sommes en dehors du contrat, nous sommes dans le vide, nous sommes dans le néant !*

*
* *

10. L'arbitrage est chose sacrée, là où une obligation contractuelle le crée.

Mais demander en droit international, où la justice n'est pas obligatoire, l'arbitrage pour des prétentions qui sont manifestement en dehors des limites du contrat, parce que formellement et préalablement exclues avant et en vue de la signature, c'est violer le contrat. Le refuser dans ces conditions, c'est respecter le contrat.

Se proclamer arbitre là où il n'y a pas contrat donnant

pouvoir de juger, là où il y accord de toutes les parties, au moment de la conclusion du contrat, pour proclamer le contraire de ce qu'on se déclare en droit de juger, là surtout où la partie, à la charge de laquelle on veut créer un privilège, n'a signé le contrat qui crée le Tribunal qu'après avoir reçu, préalablement, l'assurance officielle que le contrat n'implique pas pour elle une obligation de supporter un privilège, là, enfin, où la partie qui réclame aujourd'hui le privilège ne demandait comme maximum que l'égalité, cela signifie *saper la base de toute justice arbitrale* : le respect du contrat.

* * *

11. Quoique placée devant l'inexistant, la Roumanie, au moment même où elle retirait son juge pour empêcher que l'on continuât la violation flagrante du contrat, a aussitôt saisi le Conseil de la S. D. N. en vertu de l'article 11, alinéa 2, du Pacte.

Le but de sa requête était d'exposer les raisons qui ont motivé son acte, tout en attirant l'attention sur le danger que créait, pour la paix et le maintien de son ordre intérieur, la tentative de soumettre à l'arbitrage la question du privilège prétendu par les Hongrois, en vertu d'un contrat dont la conclusion avait été précédé par l'exclusion formelle de toute idée de privilège et à l'occasion de la réforme fondamentale destinée à assurer la stabilité sociale du pays.

A la requête de la Roumanie, la Hongrie, à titre reconventionnel, répondit par une requête d'ordre procédural, tendant à nommer, selon l'article 239 du Traité de Trianon, des juges suppléants à la place de l'arbitre roumain retiré.

Le Conseil de la S. D. N., loin de considérer comme une question de procédure la question qui lui était soumise, la considéra, et n'a cessé de la considérer, comme une question de fond qui intéresse la paix, la requête procédurale hongroise se greffant ainsi, pour lui, sur la requête roumaine et formant un tout avec elle.

C'est pourquoi le Conseil s'est efforcé d'amener un accord entre les parties, comme solution la meilleure d'après le Pacte et le sentiment général.

Un accord n'ayant pu intervenir, le Comité des Trois, après de longues études et la consultation de hautes compétences juridiques, a déposé en septembre un rapport dont la solution peut être résumée en ces mots : arbitrage du Tribunal mixte dans les limites du contrat, et sanctions contre la partie qui n'accepte pas la solution. Et le Conseil, à l'unanimité, a voté, le 19 septembre 1927, une recommandation invitant les parties à se conformer aux principes contenus dans le rapport, dont l'un était le principe de l'égalité entre Hongrois et Roumains. La discussion des sanctions fut ajournée pour le moment où la réponse officielle des parties serait transmise au Conseil.

La Roumanie accepta de se soumettre à la recommandation du Conseil. La Hongrie refusa.

En mars 1928, lorsque l'examen de l'affaire fut repris par le Conseil, ce dernier, au lieu de prendre en discussion la partie du rapport concernant les conséquences que devait comporter le refus de l'acceptation par la Hongrie, vota, avant que les parties puissent présenter leurs observations, une nouvelle proposition, soumettant à l'acceptation des parties le renvoi à l'arbitrage pur et simple du Tribunal arbitral mixte, augmenté de deux juges, des affaires agraires roumaines pour lesquelles la Roumanie avait retiré son arbitre. Conformément à cette nouvelle proposition du Conseil et contrairement à sa recommandation de septembre, ni la Hongrie ni les juges n'étaient plus liés, du moins dans la forme, par les limites du contrat, telles qu'elles existent. La nouvelle proposition constitue donc un arbitrage pur et simple, dont l'objet aurait exactement l'ampleur des prétentions hongroises.

* * *

12. L'arbitrage proposé par le Conseil le 9 mars est subordonné au consentement des parties.

Cette proposition, inspirée par le désir d'amener un accord entre les parties pour le différent qui les sépare, est conforme au contrat conclu, qui stipule comme obligatoire l'arbitrage du Tribunal mixte en matière de liquidation jusqu'à la limite extrême possible, l'égalité, et qui stipule, par ailleurs, que l'arbitrage, là où il n'est pas obligatoire, ne peut être ordonné sans le consentement de l'Etat intéressé.

Il y a donc à examiner la proposition du Conseil sous un double angle : celui des raisons qui dictent à la Roumanie, libre en droit, *l'impossibilité de pouvoir adhérer à un arbitrage facultatif dans la matière* ; celui des effets de la nouvelle proposition comme solution du différend.

* * *

13. Avant tout, il faut faire une observation d'intérêt fondamental. En règle générale, si la Roumanie acceptait, sur le terrain international où la justice obligatoire n'existe pas, qu'un contrat, conclu sur la base de l'égalité entre Hongrois et Roumains comme limite extrême possible, fasse l'objet d'un arbitrage, en vue de rechercher si ce contrat n'accordait pas aux Hongrois un privilège, par ce simple fait la Roumanie se verrait exposée au risque de s'entendre dire qu'elle a reconnu implicitement que la limite maxima du contrat pouvait être, aussi, une autre que celle dont elle s'est assurée officiellement auprès de la Conférence de la Paix avant la signature, une autre que celle que la Hongrie a demandée elle-même à la Conférence de la Paix au moment de la signature : l'égalité.

Accepter un arbitrage, sans le compromis protecteur que recommandait le Conseil de la S. D. N. en septembre 1927, pourrait apparaître à certains comme donnant implicitement au juge aussi bien le droit de refuser que d'accueillir les prétentions de la Hongrie, dans toute l'ampleur que cette dernière leur attribue.

Donner implicitement à des juges acceptés par la Roumanie et créés *ad hoc* le droit de prononcer, dans l'espèce,

l'existence d'un privilège en faveur des Hongrois, signifierait renoncer de considérer comme établissant la limite maxima du contrat, et l'aveu officiel de la Hongrie contenu dans sa note du 19 février 1920, qui constitue le plus fort des jugements parce que c'est le jugement par soi-même, et la déclaration officielle de la Conférence de la Paix. Un tel geste pourrait apparaître comme le renoncement à la valeur intégrale et définitive des pièces capitales qui rendent tout débat impossible, parce qu'elles constatent *formellement* qu'au moment du contrat, pour toute prétention de privilège, son exclusion préalable à la conclusion du contrat a été la condition de sa signature.

Quand les limites du consentement qu'on a donné en vue de la conclusion d'un contrat ont été fixées avec une telle précision avant la signature, quand on se trouve sur le terrain international où la justice n'est pas obligatoire, un arbitrage sur ces limites mêmes ne porte plus sur l'étendue du contrat. Il signifie simplement que la Roumanie donne mandat à des tiers de faire, en son nom, une loi à laquelle elle devra se soumettre, non pas en vertu de son consentement au moment de la conclusion du contrat dont il s'agit, mais en vertu du consentement qu'elle donnerait au moment où elle accepte un tel arbitrage.

Dans ces conditions, l'arbitrage n'a plus pour objet l'interprétation d'un contrat existant, mais la création d'un contrat nouveau auquel la Roumanie n'a jamais pu donner son consentement dans le passé, car il n'en était pas question, mais auquel la Roumanie consent aujourd'hui, sans savoir en quoi il consistera !

*
* *

14. On ne peut donc, dans ces conditions, invoquer le respect de l'arbitrage international, comme argument destiné à étayer une conclusion contraire à celle que formule la Roumanie.

On peut considérer la conclusion contraire comme

désirable, pour des raisons diverses, mais on ne pourra jamais baser sur le respect de la justice arbitrale créée par un contrat, l'invitation de lui adjoindre un contrat nouveau.

Il est impossible que la prétention à un privilège en faveur des Hongrois, que ces derniers n'ont pas sollicité et que la Conférence de la Paix, à la demande de précisions des États successeurs, n'a même pas senti le besoin d'écarter par l'addition de quelques mots, alors surtout qu'aujourd'hui nous nous trouvons en présence de l'acte officiel de la Conférence de la Paix qui exprime le motif pour lequel il n'y a pas un texte qui l'écarte : son inutilité, il est impossible que cette prétention à un privilège, fondée justement sur l'article 250 à propos duquel la Hongrie disait que le but poursuivi par la Conférence ne serait pas atteint si elle n'obtenait pas une déclaration rassurante octroyant aux sujets hongrois l'égalité de traitement avec les nationaux, *puisse donner un droit à l'arbitrage conformément au Traité de Trianon.*

Il est donc impossible que le refus d'un arbitrage sur une telle prétention au privilège puisse constituer la violation du respect de la justice arbitrale créée par le Traité qui émane de cette Conférence de la Paix même et de cette Hongrie même.

D'ailleurs, le refus d'un arbitrage sur « l'inutile » ou « sur les droits que confère la rétractation unilatérale de l'une des parties du contrat » ne constituera jamais la violation du respect de la justice arbitrale, quelle qu'elle soit.

Il constitue, au contraire, le respect de la justice arbitrale conventionnellement créée, par le maintien intact de la source ou elle puise son autorité et son pouvoir : *le contrat !*

*
* * *

15. On ne peut non plus confondre avec le respect de la justice arbitrale **une simple désirabilité**, aussi légitime qu'elle paraisse.

Il est évident que, si la chose est possible, il est préféré-

rable que le bon droit le plus évident soit proclamé par des juges.

Mais transformer cette préférence compréhensible en nécessité, à tel point impérieuse que sa non-réalisation soit qualifiée de violation de la justice arbitrale, c'est transporter sur le terrain international, *sans droit aucun*, la règle de droit interne que ce qu'un juge a fait seulement un juge peut le défaire.

En droit interne, où la justice est obligatoire et générale, la prétention la plus absurde peut faire l'objet d'un procès et trouve un juge qui nécessairement doit la trancher.

En droit international, la justice n'est que facultative et ne peut fonctionner que sur compromis fixé par accord entre les parties. Les limites de ce compromis dépassées, il n'y a plus de juges : il n'y a que de simples usurpateurs de pouvoir, qui habillent le « vide » de formes judiciaires.

Et tout le monde est unanime, la Hongrie y compris, à reconnaître que, si un tribunal arbitral commet un excès de pouvoir, il n'y a pas en droit international un tribunal obligatoire compétent pour constater cet excès de pouvoir. Partant, une partie victime d'un excès de pouvoir à la suite d'un arbitrage international n'a que deux moyens pour défendre ses droits : le refus de continuer à s'associer à une procédure inexistante, par le retrait de son arbitre ; l'exécution pure et simple de la sentence arbitrale. Tel est le droit international, de l'avis unanime.

Un argument de bon sens suffit à prouver pourquoi il n'en est pas autrement.

Avec le système contraire, la moindre convention d'arbitrage, sur l'objet le plus limité, se transformerait automatiquement en arbitrage général et obligatoire.

En effet, si une partie signataire d'une convention d'arbitrage limité avait le droit de porter *n'importe quoi* devant l'arbitre, sous le prétexte que la question rentre dans le compromis ; si le juge avait le droit d'examiner *le tout* pour découvrir *la partie* pour laquelle il est compétent ; si, le juge ayant franchi les limites de ses pouvoirs, le simple

fait qu'il a été reconnu juge pour d'autres questions oblige la partie signataire du compromis limité à recourir à une autre instance pour constater l'excès de pouvoir, voilà un Etat obligé à soumettre à l'arbitrage international des questions pour lesquelles il n'a jamais consenti à substituer des juges étrangers à ses juges naturels.

Ce serait l'arbitrage obligatoire, sans consentement préalable, et, souvent, l'arbitrage sans réciprocité.

On ne saurait placer sous l'égide de l'idéal de justice un système pareil, dans une société internationale où il n'y a pas de juges pour les créances les plus sacrées.

Ce serait la fin de toutes les conventions d'arbitrage limité, embryon de l'arbitrage général et obligatoire de demain.

C'est pourquoi tout le monde est unanime à reconnaître qu'il n'y a pas en droit international obligation de faire constater par des juges l'excès de pouvoir.

* * *

16. La Roumanie reconnaît volontiers que le droit international actuel a des vides qu'il faut tâcher de combler par des efforts communs de bonne volonté, en attendant que, par l'adoption de l'arbitrage obligatoire et général, la justice arbitrale internationale se rapproche le plus possible de la justice intérieure des Etats.

Mais si tel est le droit, s'il ne s'agit et il ne peut s'agir que de bonne volonté, *la simple désirabilité* de faire plus que l'on est obligé de faire ne peut jamais être confondue, surtout lorsqu'un Etat expose les raisons qui l'empêchent de le faire, *avec la violation de la justice arbitrale.*

Même en présence de la résistance non motivée d'un Etat d'apporter sa part de bonne volonté à la réalisation de cette *désirabilité*, on ne peut parler que de son mauvais vouloir de transformer le désirable en possible, on ne peut parler de la violation, par lui, de la justice arbitrale.

Nous verrons plus loin si, en ce qui concerne la Rouma-

nie, il y a mauvais vouloir. Mais disons de suite qu'on ne peut parler, quant à elle, de la violation de la justice arbitrale, car personne ne peut créer, à sa charge et sans son consentement, des obligations là où il n'en existe pas.

*
* *
*

17. En présence d'un différend comme celui qui l'occupe, le Conseil, saisi par la Roumanie en vertu de l'article 11 du Pacte, agit au mieux des intérêts de la paix.

Il n'a pas oublié un seul instant que la Roumanie n'a pas apporté devant lui une controverse juridique, d'ailleurs impossible, mais le danger que constitue pour la paix les tentatives des particuliers hongrois, suivies de celles de la Hongrie, de mettre en péril, par des actes manifestement contraires au contrat, la réforme agraire de la Roumanie et sa paix sociale.

Il a entendu la Hongrie opposer aux raisons fondamentales de la Roumanie une simple règle de procédure tirée de l'article 239 du Traité de Trianon. Et en présence de son refus d'agir dans cette question comme s'il s'agissait d'une simple question de procédure, le Conseil a entendu la Hongrie plaider les nécessités de l'arbitrage international.

Il est évident que le Conseil doit faire apparaître que la noble idée de l'arbitrage est le point lumineux qui guide ses pas vers l'avenir.

Aussi a-t-il voté en septembre, à l'unanimité, une recommandation qui conciliait les nécessités de la paix avec celle de l'arbitrage, en invitant les deux parties à se conformer à des règles qui exprimaient les limites du contrat conclu.

En face du refus de la Hongrie, le Conseil a fait une nouvelle proposition d'arbitrage le 9 mars, pensant que le maintien de ses recommandations antérieures et l'adjonction de deux juges supplémentaires libres en droit pourraient être acceptés par les deux parties, comme la garantie, nécessitée par les intérêts de la paix, qui devait remplacer le compromis protecteur de septembre.

Dans ses nobles tentatives en faveur de l'arbitrage, le Conseil ne saurait, certes, entreprendre une action qui puisse nuire aux intérêts de la paix, souci constant de ses hautes préoccupations, ni une action qui créerait l'apparence que les obligations contractuelles de la Roumanie pourraient être amplifiées sans son consentement.

Donc, autant la *désirabilité* de combler par des accords les vides actuels du droit international est légitime, autant la transformation de cette désirabilité en obligation de créer un arbitrage coûte que coûte, sans le consentement des parties intéressées, n'aboutirait qu'à des semblants de sentences arbitrales et nuirait à l'idée de l'arbitrage international. Ceci d'autant plus lorsqu'il s'agit d'un arbitrage inutile, pour un différend impossible, que seule la rétractation unilatérale de l'une des parties veut créer.

*
* *

18. Le Conseil a bien réalisé que la Roumanie n'a jamais contracté envers la Hongrie une autre obligation que celle d'accorder comme maximum à ses sujets le traitement national demandé au moment de la conclusion du contrat. C'est pourquoi, par sa recommandation unanime de septembre, qui constitue dans l'affaire la sentence morale conforme au Pacte, c'est-à-dire l'indication « de la solution la plus équitable et appropriée aux différends », il invitait les deux parties à se conformer, entre autres, au principe de l'égalité.

On réalise très bien que le différend actuel surgit du fait que la Hongrie veut faire examiner judiciairement une prétention que contredit la lettre du contrat conclu.

La Roumanie comprend très bien le désir du Conseil de voir le bon droit roumain établi par des juges, pour que toute discussion à ce sujet cesse.

Mais elle a le devoir, là où il n'y a pas obligation contractuelle d'arbitrage, de réaliser les conséquences, à tous les points de vue, du geste volontaire qu'on sollicite d'elle,

et d'exposer au Conseil les motifs qui sont à la base de sa décision.

*
* *

19. En dehors du fait qu'un arbitrage sur une question comme celle du privilège, surtout à propos du Traité de Trianon et sur le terrain international où la justice obligatoire n'existe pas, pourrait faire croire à certains que l'on crée justement la question dont l'exclusion préalable a été la condition de la signature et, partant, ne saurait être admis, il n'est pas sans utilité de voir aussi, d'un peu plus près, pour quel privilège la Hongrie demande l'arbitrage.

Il ne s'agit même pas d'une demande d'arbitrage pour le privilège de quelques particuliers dans une affaire déterminée. Loin de là !

La Hongrie ne fonde pas les prétentions de ses ressortissants, déjà contraires au contrat, sur des circonstances particulières et limitées, mais elle fonde ces prétentions sur un droit général que le Traité lui aurait conféré et dont elle demande aujourd'hui une première application au profit des sujets hongrois expropriés, *droit général* qui permet au Tribunal arbitral mixte, sous prétexte de liquidation, de contrôler *obligatoirement*, dans tous les Etats successeurs, aujourd'hui, demain et toujours, non pas seulement le traitement des sujets hongrois par rapport au traitement national — ce qui serait déjà exorbitant, car les sujets hongrois ne sont pas des minoritaires, et la protection des minorités est d'ailleurs confiée par le Traité à la Société des Nations — mais de contrôler *obligatoirement* la conformité de toutes les lois nationales avec le traitement préférentiel que le droit international créerait aux étrangers ! Si une telle prétention était admise, la Hongrie deviendrait un Etat à souveraineté tellement amplifiée, qu'il n'en existerait plus un autre pareil en Europe ; et les Etats successeurs deviendraient des Etats à souveraineté tellement

réduite, qu'il n'en existerait, non plus, un autre pareil en Europe.

Ainsi donc, conformément à la recommandation unanime de septembre, l'objet de l'arbitrage était limité aux cas particuliers où les sujets hongrois auraient prétendu avoir été frappés en leur qualité d'ex-ennemis.

Conformément à la proposition de mars d'arbitrage pur et simple, l'objet de l'arbitrage aurait exactement l'ampleur des prétentions hongroises : Y a-t-il, oui ou non, justice internationale obligatoire — le Tribunal Mixte — pour assurer aux biens, droits et intérêts des sujets hongrois, en général et pour toujours, le traitement préférentiel auquel ils auraient droit en leur qualité d'étrangers ?

La solution judiciaire pure et simple pour une question ainsi formulée par les Hongrois, constitue donc bien l'arbitrage sur la souveraineté de la Roumanie.

*
* *

20. C'est une chose naturelle à laquelle nul plaideur ne saurait se soustraire en acceptant un arbitrage : *la possibilité d'une sentence défavorable*. Mais les risques de toute sentence défavorable sont limités à des sacrifices pécuniers dans des cas déterminés.

Or, dans l'espèce, pour la Roumanie le succès est la confirmation de l'ordre de choses existant ; le moindre risque d'échec se confond avec la limitation permanente de sa souveraineté au profit de la Hongrie.

Nul pays ne saurait prendre, sans obligation, un tel risque. Et, certes, ce n'est pas en exposant inutilement la souveraineté d'un Etat à des mutilations éventuelles, que l'on paie sa part contributive aux efforts que nous devons tous faire pour combler les lacunes du droit international.

*
* *

21. On pourrait penser que, précisément, l'exagération des prétentions hongroises, alors qu'elles sont contre-

dites par l'évidence tellement absolue du bon droit roumain et par la recommandation unanime du Conseil du 19 septembre 1927, contrebalance le risque à ampleur anormale qu'impliquerait l'acceptation de l'arbitrage dans la matière.

La souveraineté est chose tellement sacrée pour tout pays, que la Roumanie pense que des prétentions exorbitantes, quant à elle, constituent plutôt un motif qui commande un geste de respect : le refus de discuter pareille question devant des arbitres, qu'une garantie de nature à déterminer un Etat de porter devant des juges étrangers sa souveraineté nationale, sans obligation contractuelle aucune.

D'ailleurs, ceci à part, l'évidence du bon droit, qui entraîne à première vue la conclusion que, du moment qu'on ne court pas de risque, on ne voit pas le motif pour lequel on refuserait l'arbitrage, si l'on y réfléchit bien pourrait cesser d'être l'arme puissante qu'on proclame, au moment où l'affaire serait renvoyée par le Conseil, du consentement de la Roumanie, pour jugement devant des arbitres libres en droit.

Un arbitrage *ad hoc* sur le terrain international, où la justice obligatoire n'existe pas, où l'on ne peut dire comme en droit intérieur : « si je suis là, c'est que je ne pouvais faire autrement », *pourrait créer la question*.

Ce serait d'ailleurs difficilement conciliable avec la haute mission des arbitres internationaux, qui ne siègent qu'occasionnellement, sur compromis, que de voir l'une des parties, qui les aurait acceptés sans réserve, leur dire : « La question pour laquelle j'ai consenti à vous interroger n'existe pas ».

Bien plus, après tout ce qui s'est passé dans cette affaire pendant cinq ans devant le Conseil, qui par deux fois a été mis en présence de rapports qui constatent que la solution judiciaire pure et simple ne peut être celle de cette affaire et a agi en conséquence, la proposition de mars du Conseil, de renvoyer simplement l'affaire pour jugement à des arbi-

tres libres en droit, acceptés par la Roumanie, peut créer un doute — *erronée, la Roumanie est la première à le proclamer, mais nous sommes dans un domaine psychologique où la simple croyance pourrait constituer un fait* — quant à l'évidence du bon droit. Partant, même la valeur normale que doit avoir pour tout plaideur l'évidence de son bon droit, pourrait apparaître réduite, à la lumière des circonstances de l'espèce dans le passé.

*
* *

22. Quant à la recommandation unanime du Conseil de septembre 1927, elle restera pour la Roumanie, toujours et quoi qu'il arrive, la sentence du Conseil dans l'affaire, dans le sens du Pacte : « indication de la solution la plus équitable et la plus appropriée du différend ».

La Roumanie reconnaît que des circonstances spéciales rehaussent la valeur de la recommandation de septembre par le supplément de force qu'elles lui apportent.

Ces circonstances sont multiples. D'abord le fait que, pour les trois rapporteurs, après consultation de hautes compétences, et pour 10 membres du Conseil sur 14, les principes énoncés étaient plus que « la solution la plus équitable et appropriée du différend » que le Conseil est appelé à donner : des principes juridiques dérivant du Traité de Trianon.

Ensuite, le fait que la recommandation est rédigée dans un style particulièrement ferme, car elle ne soumet pas simplement les principes du rapport du Comité des Trois à l'acceptation des parties, mais, unanimement, *les invite à se conformer à eux*.

Enfin, le fait que cette recommandation est basée sur un rapport, fruit de longues et minutieuses études, qui prévoyait aussi les conséquences à tirer de la non-soumission de l'une ou l'autre des parties à la recommandation de septembre, conséquences à discuter ultérieurement. Ces conséquences, vu que l'accord sur la proposition du 9 mars

est malheureusement impossible, devront être discutées par le Conseil, qui a maintenu, même le 9 mars, et sa recommandation de septembre et sa manière de voir consignée dans les procès-verbaux, de telle sorte que, à défaut d'accord, le Conseil reste saisi du rapport du Comité des Trois.

La Roumanie apprécie hautement la valeur de la recommandation de septembre, alors surtout qu'elle la rapproche d'une disposition du Protocole de 1924. Pour ne pas être entrée en vigueur, cette disposition n'exprime pas moins la valeur morale qu'a, aux yeux de l'unanimité des Etats membres de la S. D. N., une recommandation unanime du Conseil, acceptée par l'une des parties. Selon le Protocole de 1924, étaient exclues de l'arbitrage, *même dans le système de justice internationale à compétence obligatoire et générale* que le monde cherchait à se donner alors, les questions qui avaient fait déjà l'objet d'une recommandation unanime acceptée par une des parties. Le prestige de la Société des Nations, qui ne vit que de force morale, exigeait que même l'arbitre à compétence *obligatoire et générale* s'effaçât là où la Société des Nations avait dit son mot.

La Roumanie peut invoquer en sa faveur, dans la question qui nous préoccupe, deux recommandations unanimes du Conseil, acceptées par l'une des parties : celle du 5 juillet 1923 et celle du 19 septembre 1927.

Mais le Protocole de 1924 n'étant pas entré en vigueur, les recommandations unanimes du Conseil ne peuvent, dans l'état actuel du droit, lier les arbitres.

Et quand, après la recommandation de septembre 1927, le Conseil propose de renvoyer l'affaire pour être jugée par des arbitres libres en droit, quelle que soit la haute autorité morale de la résolution de septembre, étant donné que le refus de la Hongrie de se soumettre à cette dernière, au lieu d'entraîner la discussion des conséquences prévues dans le rapport du Comité des Trois, entraînerait, à la suite du consentement roumain, un arbitrage illimité dont l'objet aurait exactement l'ampleur que lui donne la prétention de la Hongrie, la Roumanie, malgré toute sa bonne volonté, ne

peut trouver dans la recommandation de septembre, non transformée en compromis protecteur, la garantie nécessaire contre un risque politique qu'elle accepterait sans obligation.

* * *

23. Ceci d'autant plus que, malgré l'évidence qu'il ne peut y avoir en faveur des Hongrois privilège créé par le Traité de Trianon, la Roumanie a vécu déjà une fois la réalisation de l'impossible et a vu deux étrangers (l'un d'eux hongrois), dont elle contestait la qualité de juges pour une pareille question, s'arroger le droit de se déclarer contrôleurs permanents, en faveur des sujets hongrois, de la conformité de toutes les lois nationales roumaines avec le prétendu traitement préférentiel que les étrangers devraient se voir attribuer. *Ceci donc, d'autant plus, que la Roumanie ne peut considérer comme solution d'une question, pour laquelle elle soutient qu'il n'y a pas de juge, l'acceptation précisément, par elle, de juges appelés à la trancher sans réserves.*

La Roumanie entend apporter sa part de contribution dans le développement de l'idée de l'arbitrage international par des actes volontaires, et prendre en conséquence les risques naturels, auxquels nul ne saurait se soustraire, d'une sentence défavorable, à la suite d'un arbitrage auquel il aurait consenti.

Mais la Roumanie ne saurait créer, sans obligation, par un acte volontaire, des juges pour des prétentions *exclues formellement avant la signature du contrat*, et assumer en plus le moindre risque politique touchant à sa souveraineté.

* * *

24. La Hongrie dit cependant: « Je soutiens que le Traité de Trianon a accordé à mes ressortissants pour leurs biens, droits et intérêts, non pas le traitement national, mais le traitement préférentiel des étrangers conforme au droit

international, et c'est le tribunal mixte qui doit le leur assurer. C'est une question de droit que je soulève. Il faut bien que cette question de droit soit tranchée ».

Quel est le forum qui doit la trancher ? Est-ce le Conseil ? Est-ce un Tribunal arbitral ? Le Conseil ne veut voir, ni ses droits réduits, ni ses actes considérés comme un empiétement dans le domaine sacré de la justice arbitrale. D'où légitime désir de déterminer un accord entre les parties.

Quel est le forum qui doit trancher juridiquement la question soulevée par la Hongrie ?

La Roumanie répond sans hésitation : *aucun*, car il n'existe, ni question de droit, ni Tribunal qui doive certifier que cette question de droit n'existe pas.

Pour leurs prétentions dérivant de l'application de la réforme agraire, les sujets hongrois ont découvert eux-mêmes le forum compétent : les tribunaux roumains. Volontairement et sans réserves, ils l'ont saisi. Ce forum compétent est aujourd'hui épuisé, et les prétentions des propriétaires hongrois définitivement jugées.

Pour des prétentions dérivant d'une liquidation interdite, mais ne dépassant pas comme limite le traitement égal avec les nationaux, le forum compétent est le Tribunal arbitral mixte. La Roumanie n'a jamais contesté sa compétence jusqu'à cette limite, sous la réserve de l'excès de pouvoir toujours sous-entendue quand à toute justice arbitrale.

Pour la prétention à un privilège en faveur des sujets hongrois et à la charge des sujets roumains, *il n'y a pas de forum compétent, car il n'y a pas privilège.*

Lorsque, à propos de l'article 250, la Hongrie demandait à la Conférence de la Paix *l'égalité de traitement* entre ses sujets et les sujets nationaux, *comme condition nécessaire pour que le but de cet article fût atteint*, formuler aujourd'hui une prétention à traitement préférentiel en faveur des sujets hongrois et à la charge des sujets roumains, ce n'est pas soulever une question de droit : *c'est répudier le contrat.*

Le fait que deux tiers, dont l'un hongrois, auxquels on

contestait la qualité de juges dans la matière, *sans souffler mot sur l'aveu de la Hongrie à propos de l'article 250 maintes fois invoqué devant eux*, se sont néanmoins déclarés compétents pour octroyer le privilège, en vertu de l'article 250 même, constitue non pas l'application du contrat, *mais la sortie du contrat*.

La répudiation du contrat, jointe au franchissement des limites du contrat, ne peut créer une question de droit, lorsque la prétention, dont elles constituent la source et le support, est manifestement en dehors du contrat, car l'exclusion formelle de cette prétention, *avant et en vue de la signature*, a été la condition de cette dernière.

Il n'y a pas, dans ces conditions, de question de droit possible, pour que le problème du forum compétent se pose. Et, comme nous sommes sur le terrain international, où la justice n'est pas obligatoire, il n'y a pas non plus de forum qui doive certifier que cette question de droit n'existe pas.

Dans son désir d'apporter sa contribution aux efforts de combler, par des actes de volonté, les lacunes actuelles du droit international, la Roumanie, examinant les circonstances de l'espèce, se demande :

Peut-on, lorsque l'exclusion du privilège a été demandée par les Etats successeurs « *pour empêcher tout litige quant à l'interprétation du Traité de Paix* » et pour *sauvegarder leur législation intérieure de toute entrave* ; peut-on, lorsque la Conférence de la Paix a proclamé *tout privilège inexistant* ; peut-on, lorsque la Hongrie n'a demandé que *l'égalité de traitement*, à propos de l'article 250 même dont elle se prévaut aujourd'hui ; peut-on pousser le désir de voir le bon droit le plus évident certifié par des juges, jusqu'au point de *créer* la question dont l'exclusion *formelle et préalable* a été la condition de la signature du Traité ?

Peut-on, dans l'état actuel du droit international qui ne donne pas à la Roumanie des juges pour ses créances les plus sacrées, ne pas tenir compte, ni du bien-fondé, ni de l'exorbitance de la prétention hongroise, et pousser le

désir de voir le bon droit le plus évident certifié par des juges jusqu'au point de demander à la Roumanie, à propos de procès de simples particuliers, de poser à des juges étrangers la question : suis-je un Etat libre ou un Etat qui doit vivre sous le joug des capitulations ?

La Roumanie ne peut pas répondre affirmativement.

* * *

25. Il n'y a pas de question de droit possible quant à un privilège en faveur des sujets hongrois, surtout sur la base du Traité de Trianon.

Il y a, par rapport à une telle prétention, tout au plus un différend né à la suite de la volonté unilatérale d'une partie du contrat d'en franchir *ultérieurement* les limites.

* * *

26. Et en effet, quelle est au fond l'affaire dont s'occupe le Conseil ?

Cette affaire peut être caractérisée en quelques mots : **c'est l'histoire d'une rétractation chronique et d'une amplification infinie.**

En 1920, à la Conférence de la Paix, la Hongrie demande pour ses sujets l'égalité de traitement avec les nationaux.

En 1923, *première rétractation* : la Hongrie demande déjà le privilège, mais du moins n'a pas la prétention à une justice internationale obligatoire. Autrement, elle ne se serait pas adressée au Conseil pour demander, par son entremise, la justice facultative de la Cour de la Haye, ne fut-ce que sous la simple forme d'un avis, et la Roumanie se serait certainement vue assignée directement devant l'instance internationale obligatoirement compétente.

En présence d'une résolution mettant fin à l'affaire, signée par un ancien Ministre des Affaires Etrangères de Hongrie, muni de pleins pouvoirs en règle, *seconde rétractation* : la Hongrie désavoue son plénipotentiaire.

Déboutée par le Conseil en 1923, malgré son désaveu, la Hongrie trouve le remède dans une nouvelle rétractation, *la troisième*, et découvre que le Traité lui a octroyé non pas seulement le privilège, mais encore la justice internationale obligatoire pour le sanctionner : le Tribunal arbitral mixte.

Ainsi, en 1927, la même Hongrie, devant le même Conseil, fonde les prétentions de ses particuliers sur un droit général que le Traité lui aurait conféré — ce Traité auquel elle n'avait demandé que l'égalité — droit général placé sous la juridiction obligatoire et permanente du Tribunal arbitral mixte, auquel *la volonté des parties* aurait donné mission de contrôler, et aujourd'hui et demain et toujours, la conformité des lois nationales avec le droit international commun, afin d'assurer effectivement le traitement préférentiel auquel les sujets hongrois auraient droit dans les Etats successeurs pour tout ce qui concerne leurs biens, droits et intérêts.

Et lorsque le Conseil, en septembre 1927, pour assurer le fonctionnement du Tribunal arbitral mixte, invite la Hongrie à se conformer préalablement à certains principes, ou plutôt à se conformer à elle-même, car ces principes découlent de ses propres demandes à la Conférence de la Paix, la Hongrie refuse énergiquement de se soumettre à cette invitation en disant : « Le Conseil est un corps politique ; il ne peut connaître des questions de droit ; il doit se borner à nommer les juges suppléants réclamés » !

C'est là une *quatrième* rétractation de la Hongrie dans l'affaire, car en 1923 le Conseil était pour elle, en vertu de l'article 11, paragraphe 2, une véritable Cour de Justice. En effet, les conclusions de sa requête au Conseil du 15 mars 1923, signées par le Ministre des Affaires Etrangères Daruvary, étaient : « qu'il plaise au Conseil de la Société des Nations de statuer *sur le fond* de l'affaire, à savoir : *prononcer* que les dispositions législatives et administratives en question *sont contraires au Traité*, ordonner que les biens immobiliers des optants hongrois

soient restitués aux ayants droits et qu'indemnité complète soit donnée aux lésés ».

Demander craintivement en 1920 à la Conférence de la Paix, en vue de la signature du Traité, une déclaration rassurante sur l'égalité de traitement comme condition nécessaire pour que le but de l'article 250 soit atteint et finir par pontifier que l'article 250 a conféré à la Hongrie le bénéfice des capitulations sur toute l'Europe Centrale; reconnaître en 1923 au Conseil de la S. D. N. le droit de déclarer contraires au Traité les dispositions législatives de la réforme agraire roumaine et lui demander, en conséquence, d'ordonner des restitutions de terres et le paiement d'indemnité, pour finir par pontifier que le Conseil, corps politique, n'est plus, dans la même affaire, qu'un automate appelé à nommer mécaniquement deux juges suppléants, voilà le chemin parcouru en cinq ans par la Hongrie, mue par la rétractation comme force motrice, et guidée par l'amplification comme boussole!

*
* *

27. Et dans le mouvement que crée le tourbillon de l'amplification, le constant oubli, de la part de la Hongrie, de ce qu'elle demandait à l'heure précédente, détermine aussi un langage spécial, que nous préférons, par esprit de conciliation, reproduire simplement, dans le simple but d'en tirer une conclusion des plus intéressantes pour le Conseil.

Il s'agit, en effet, des pouvoirs du Conseil.

En présence de la recommandation du 19 septembre 1927 : *arbitrage après que la Hongrie se serait conformée à elle-même*, la Hongrie développe la thèse : *impossibilité pour le Conseil, organe politique, d'intervenir dans des questions juridiques.*

Et en quels termes ?

Quelques citations du Mémoire adressé par le Gouverne-

ment Hongrois au Conseil de la S. d. N. le 29 novembre 1927, et encore prises dans les 6 premières pages, suffiront :

« Tout d'abord, nous nous trouvons, en étudiant le rapport, *en face d'une équivoque concernant la nature juridique* de l'intervention du Conseil.

« En face de cette *tendance manifeste du rapport* (note : il s'agit du rapport du Comité des Trois), *tendance contraire à la lettre et à l'esprit du Traité et du Pacte*, destructive de l'indépendance de la magistrature internationale, *cette clef de voûte de tout l'édifice de la Société des Nations*, menant, si elle pouvait prévaloir, à une *confusion inextricable de compétences et à l'incertitude permanente du droit*, le Gouvernement Hongrois se croit dans l'obligation de protester contre elle avec une extrême énergie et de lui refuser tout concours ou toute apparence de concours.

« Toute activité se qualifiant de « conciliation », qui s'écarterait de ce principe, ne serait pas œuvre de conciliation, mais œuvre de destruction.

« Le Gouvernement Roumain a pourtant soulevé l'objection de l'excès de pouvoir, et malgré ce qu'elle a d'osé en l'espèce...

« En face d'une allégation d'excès de pouvoir aussi osée...

« Il nous semble impossible que le Conseil se prête à ce jeu, qu'il sanctionne, ou pour le moins laisse passer sans y parer, ce défi lancé au Traité, au Pacte, à l'autorité judiciaire... Le rapport des Trois ne semble pas avoir donné à ce point de vue toute l'importance qu'il mérite... Ses propositions tendent, en effet, — il l'avoue lui-même, — à « chercher la solution par d'autres moyens » : ...remise en activité du Tribunal Arbitral Mixte à condition seulement de l'acceptation de ce code nouveau par les parties.

« Il suffira de constater le vice d'origine dont tout le système du rapport est entaché et qui, par lui-même, nous in-

terdit de nous y associer. Ce vice original, c'est la capitulation devant les procédés d'obstruction ».

(Note : c'est toujours du rapport des Trois que le Gouvernement Hongrois parle ainsi.)

Il est aisé de réaliser ce que le Gouvernement Royal pourrait répondre en voyant le traitement égal, sollicité par la Hongrie à la Conférence de la Paix à propos de l'article 250 même, qualifié de « code nouveau », la demande de la Roumanie de voir la Hongrie se conformer à sa propre volonté exprimée au moment de la conclusion du contrat qualifiée « d'audace », et l'invitation du rapport des Trois recommandé par le Conseil, adressée à la Hongrie de se conformer à elle-même, qualifiée de « capitulation devant l'obstruction » !!

Par esprit de conciliation, la Roumanie ne répondra pas dans le sens de la doctrine : « œil pour œil et dent pour dent ».

Le Gouvernement Royal de Roumanie considère, d'ailleurs, que c'est là une question qui concerne le Conseil de la Société des Nations en premier lieu.

Ce qui importe, c'est la conclusion à tirer dans l'intérêt de tous.

Malheureusement il n'est pas exact, à l'heure actuelle, que l'arbitrage soit « la clef de voûte de tout l'édifice de la Société des Nations », ainsi que l'affirme le mémoire hongrois.

La meilleure preuve c'est que nous y travaillons tous pour qu'il le devienne.

La « clef de voûte » de la Société des Nations, c'est le Pacte. Et, d'après le Pacte, l'arbitrage est toujours facultatif, toujours soumis au consentement de la partie intéressée, même s'il s'agit de l'interprétation d'un Traité.

Mais, si l'arbitrage est facultatif d'après le Pacte, tout Etat membre de la Société des Nations a, en échange, l'obligation de soumettre les différends à l'examen du Conseil.

« *L'examen par le Conseil* », voilà la clef de voûte de la Société des Nations à l'heure actuelle !

Si ce n'est pas là le système le plus complet, c'est un incontestable progrès par rapport au passé.

En effet, là où l'arbitrage est obligatoire et où les arbitres ont franchi les limites de leurs pouvoirs, qui doit constater obligatoirement, *aujourd'hui même*, l'excès de pouvoir ? Personne !

Le Gouvernement Hongrois l'a reconnu à plusieurs reprises devant le Conseil. Et, dans le mémoire précité, à la page 5, la même idée est exprimée :

« Comme, malheureusement, il n'y a pas dans l'organisation présente de la magistrature internationale une Cour de conflits en matière de compétence, le Gouvernement hongrois a proposé de soumettre d'un commun accord la question de savoir s'il y a eu excès de pouvoir à la Cour permanente de Justice obligatoire ».

Donc, avant la création de la Société des Nations, une simple note diplomatique affirmait l'excès de pouvoir.

Et c'était à la partie gagnante de convaincre, par démarches de Chancellerie à Chancellerie, qu'il n'existait pas d'excès de pouvoir.

Ce système à caractère occulte pouvait bien faire croire qu'en matière internationale on pouvait se faire justice soi-même, ce qui était fort regrettable.

Aujourd'hui, ce système occulte a disparu.

La Partie considère que tout différend, donc aussi celui né à la suite d'une divergence sur l'excès de pouvoir, doit être soumis, au choix de la partie intéressée, soit à l'arbitrage, soit à l'examen du Conseil.

Le Conseil, conformément au Pacte, tâche de déterminer un accord et, à défaut d'accord, recommande à l'unanimité, ou à la majorité, la solution « la plus équitable et la plus appropriée au différend ».

La Roumanie, la première, a saisi dans l'espèce le Conseil, en vertu de l'article 11 § 2.

Nous n'avons pas encore aujourd'hui l'arbitrage obligatoire, mais nous avons : la lumière obligatoire !

Ce n'est que pour ceux qui ne se rendent pas compte du puissant facteur que constitue l'opinion publique internationale, que le système actuel peut encore apparaître comme équivalent à la justice que l'on se fait soi-même.

Est-ce là une confusion entre les pouvoirs internationaux ? Nullement !

D'abord, il n'y a pas de pouvoirs internationaux pour que l'on puisse parler d'une séparation de ces derniers. Le pouvoir législatif international n'existe pas, car la Société des Nations n'est pas un Super-Etat, mais une Association d'Etats. Le pouvoir judiciaire international n'existe pas, car la justice internationale n'est pas obligatoire et se rend *sur compromis* et dans les limites du compromis. Quant au pouvoir exécutif international, nous en avons tous trop souvent déploré l'absence pour en parler.

En échange, nous avons la Société des Nations, spécialement le Conseil, qui, par son action de tout instant et par les moyens les plus divers que le Pacte met à sa disposition, supplée au manque de ces pouvoirs internationaux et poursuit le but essentiel du Pacte : le maintien de la paix !

Ce sont deux erreurs égales que celles de dire que ce système équivaut à la justice qu'on se rend soi-même, ou que ce système implique une obligation d'arbitrage, alors que le Pacte déclare expressément que l'arbitrage international est facultatif.

Serait-ce là une immixtion du Conseil dans la magistrature internationale fragmentaire et limitée, telle que les Traités ou des Conventions l'auraient créée ?

Nullement !

Le Conseil ne peut s'immiscer dans la justice arbitrale existante, pour une raison très simple : comme il n'y a pas de tribunal international obligatoire pour constater l'excès de pouvoir, à défaut d'accord des parties la question de l'excès de pouvoir n'a pas à être tranchée judiciairement.

Mais le Conseil peut être appelé à s'occuper d'un différend né à la suite d'un excès de pouvoir, soit en vertu de

l'article 13 du Pacte, qui lui confie la mission de veiller aux meilleurs moyens d'exécuter les sentences arbitrales, soit en vertu de l'article 239 du Traité de Trianon (ou les articles correspondants des autres Traités de Paix), qui lui confie la mission de nommer des juges dans les tribunaux mixtes en cas de vacances (qui dans l'espèce, d'ailleurs, n'existe pas).

Saisi d'un différend de pareille nature, le Conseil a un droit ou plutôt un devoir : celui de raisonner, en vue de la décision à prendre, conformément au pacte.

La thèse hongroise consiste à contester ce droit au Conseil, et pourrait se résumer en un mot pour les membres du Conseil : « *inclinez-vous* ».

La contradiction d'une pareille thèse, loin de constituer, selon l'expression du mémoire hongrois, « la capitulation devant l'obstruction », constitue la réaction, la plus naturelle et la plus légitime, du plus haut corps international que le monde se soit donné contre la tentative de le soumettre, à l'aveugle, à des lois mécaniques.

Mais qui soutient aujourd'hui la doctrine du « Conseil automate » ?

Le Gouvernement Hongrois ! Or, il n'est pas sans intérêt de rappeler au Conseil que le même Gouvernement Hongrois lui reconnaissait, il y a peu de temps, le pouvoir de dire directement le droit, et encore de le dire... à la majorité des voix.

Nous venons de montrer ci-dessus comment, par sa requête de 1923 adressée au Conseil de la Société des Nations, le Gouvernement Hongrois demandait au Conseil de statuer sur le fond de l'affaire, de prononcer que les dispositions législatives roumaines étaient contraires au Traité, d'ordonner la restitution des terres et le paiement de dommages-intérêts.

Les arguments présentés, à cette occasion, par le Gouvernement Hongrois, en vue de démontrer l'existence de tels pouvoirs pour le Conseil, rapprochés du langage du même Gouvernement Hongrois employé dans son mémoire du 29 novembre 1927, prouve bien que la vitesse de l'amplification a créé le tourbillon !

Le Gouvernement Hongrois demandait que le Conseil *tranchât lui-même* la question du droit. Le rapporteur de l'époque, Son Excellence M. Adatci, proposa d'abord, à l'acceptation des parties, le renvoi de la question à la Cour de La Haye.

Voilà en quels termes le représentant de la Hongrie, M. Lukacs, ancien Ministre, répondit à cette proposition qu'il acceptait comme un *pis-aller* (procès-verbal de la séance du Conseil du 23 avril 1923) :

« Etant donné qu'il s'agit en l'espèce d'un cas d'interprétation des traités et d'une question juridique pure et simple puisqu'il semble que le Conseil ne peut pas se décider à résoudre la question lui-même... »

« La Hongrie est venue devant la Société des Nations pour obtenir la décision de celle-ci dans une question (note : juridique pure et simple, voir quelques lignes plus haut) qui rentre dans sa compétence. Elle y a apporté une juste cause et elle espérait fermement que le Conseil de la Société des Nations déciderait lui-même conformément aux termes du Traité. »

« J'ai la ferme conviction qu'aucun des Etats en présence, invités, aux termes de l'alinéa 5 de l'article 4 du Pacte, à siéger au Conseil, ne sera admis à voter. Ce serait une monstruosité juridique que d'être à la fois partie et juge dans sa propre affaire et il ne serait pas sérieux et digne de la Société des Nations de vouloir faire croire qu'il serait possible de résoudre un différend entre deux Etats en les laissant voter dans leurs propres affaires. »

« Les rédacteurs du Pacte l'ont senti. C'est pour cela que l'alinéa 4 de l'article 15 se contente de la majorité des voix, quand il s'agit de résoudre les différends susceptibles d'entraîner une rupture. Ce serait une erreur complète et il serait regrettable que les interprétations authentiques du texte du Pacte se laissassent enfermer dans le cercle étroit et théorique des mesquines interprétations de glossateurs ».

Suivons la Hongrie sur son propre terrain. Elle a, dans la recommandation du 19 septembre 1927, la solution de l'affaire. Cette recommandation est unanime, dans le sens dans lequel le Pacte entend une recommandation : « indica-

tion de la solution la plus équitable et appropriée au différend ».

Mais, pour neuf membres sur treize, les principes du rapport du Comité des Trois sont des principes juridiques qui dérivent du Traité de Trianon.

Sur son propre terrain, la Hongrie a donc le choix.

Veut-elle la solution dans le sens du Pacte ? Elle l'a, à l'unanimité. Veut-elle la solution juridique ? Elle l'a, conformément à sa doctrine, à une très forte majorité de voix : 9 sur 13. Et comme, suivant cette doctrine, il serait monstrueux que l'on fût à la fois partie et juge dans sa propre affaire, le refus de la Hongrie d'adhérer à la recommandation du 19 septembre 1927 ne saurait enlever à cette dernière le caractère de solution définitive du différend.

Mais la Hongrie n'est pas satisfaite.

La Roumanie doit-elle la suivre dans tous ses avatars ? En présence de la demande d'égalité de la Hongrie à la Conférence de la Paix, suivie à trois années d'intervalle d'une demande de privilège pour quelques particuliers sans justice obligatoire, et puis, après, d'une demande de privilège à étendue identique au régime des capitulations avec justice internationale obligatoire créée par le Traité de Trianon, en présence de la doctrine de la Hongrie officielle exposée en 1923 : « Le Conseil Cour de Justice tranchant les questions juridiques à la majorité des voix », suivie à quatre années d'intervalle par la doctrine du « Conseil Automate » professée par la même Hongrie officielle, le Gouvernement Royal de Roumanie confesse que, pour sa part, il éprouve une sensation de malaise physique : *le vertige* !

*
* *

28. Si néanmoins le Conseil, avant de passer à la discussion des conséquences du refus de la Hongrie de se soumettre à la recommandation du 19 septembre 1927, a préalablement, le 9 mars, proposé à l'acceptation des parties une formule d'arbitrage sur une question qui, pour lui, était et est déjà clarifiée par le rapport du Comité des Trois

de septembre, c'est que le Conseil a voulu déterminer un accord entre les parties pour mettre fin au différend.

La Roumanie rend le plus sincère hommage au noble esprit qui a guidé le Conseil dans sa proposition du 9 mars.

Mais la Roumanie a le devoir d'exprimer au Conseil les raisons pour lesquelles, vu les buts poursuivis par la Hongrie, **l'acceptation par elle de cette proposition**, loin de mettre fin au différend, **l'aggraverait et le prolongerait** en le transposant d'un plan sur un autre.

Ces raisons ont une telle importance — car elles ont trait au but même poursuivi par le Conseil dans sa mission pacificatrice : *la disparition du différend* — qu'elles seront exposées, distinctement, dans la seconde partie de ce mémoire.

DEUXIÈME PARTIE

Motto : L'arbitrage ne constitue l'instrument de paix et de justice qu'il est et doit rester, que s'il met fin à un différend existant. N'est pas son serviteur fidèle, celui qui demande l'arbitrage pour juger l'inutile, dans l'espoir qu'il pourrait ensuite réaliser l'inique.

29. Pourquoi l'acceptation par la Roumanie d'un arbitrage non obligatoire dans la matière ne mettrait pas fin au différend ?

Pour répondre à cette question, il faut examiner les conséquences que cette acceptation entraînerait pour la Roumanie, pour la Hongrie, et faire aussi nettement ressortir que le but poursuivi par la demande persistante d'arbitrage de la Hongrie est la complète séparation entre ce qu'elle croit être ses droits dérivant du Traité et ce qui constitue ses obligations certaines dérivant du même Traité.

Examinons donc les conséquences de l'acceptation d'un arbitrage facultatif dans la matière, au triple point de vue de la Roumanie, de la Hongrie, et de la conception de cette dernière quant à l'exécution du Traité, selon qu'il s'agit de ce qu'elle croit un droit, ou selon qu'il s'agit d'une obligation certaine.

Après avoir exposé les motifs pour lesquels la Roumanie ne peut adhérer à un arbitrage facultatif dans la matière, le Conseil pourra prendre aussi connaissance des raisons pour lesquelles, même si la Roumanie y adhérerait, l'arbitrage ne peut constituer une solution du différend, dans l'espèce, et découvrira aussi, peut-être, le motif pour lequel ses efforts, si nobles et si sincères, de faire cesser le différend se sont, pendant cinq ans, heurtés à une résistance opiniâtre de la part de la Hongrie.

* * *

30. Du côté de la Roumanie, une telle acceptation créerait une agitation d'esprit des plus nuisibles, tant au point de vue de son ordre intérieur qu'au point de vue de ses relations futures avec la Hongrie.

Chaque pays a une de ces questions qui le touche de plus près et que, par conséquent, en dehors de toutes les autres considérations, on ne saurait traiter sans tenir compte du sentiment public.

La réforme agraire est, pour la Roumanie, une de ces questions-là par excellence ; et elle est, au surplus, la question la plus concrète pour tous les Roumains, sans exception :

D'abord pour les paysans, dont le légitime souci consiste en ce que ce qui a été voté pour eux en 1917 par la Constitution, appliqué ensuite par décrets en 1918 et 1919, finalisé par les lois agraires de 1921 qui consacraient dans les formes légales une opération déjà effectuée : l'application de la Constitution de 1917, soit définitif ; que les charges imposées par les lois agraires n'augmentent pas pour eux ;

que la distribution des terres, telle qu'elle fut organisée, ne soit pas altérée.

Ensuite pour les propriétaires roumains, qui, après les grands sacrifices qu'imposa la réforme agraire par l'expropriation de leurs biens, se sont vus, à la suite de la baisse du change, expropriés aussi de l'indemnité appropriée que, légitimement, ils avaient escomptée au moment où la réforme agraire fut votée.

*
* *

31. A cette calamité générale qui frappa la Roumanie si douloureusement, et dont tous les propriétaires, roumains ou étrangers sans exception, du Vieux Royaume et de Transylvanie, subirent vaillamment les conséquences, les propriétaires hongrois veulent échapper. Tous les problèmes si compliqués *en apparence* qu'ils soulèvent, se réduisent à une simple question de baisse de change.

Le comte Apponyi a cru cependant pouvoir affirmer devant le Conseil, dans la séance de l'après-midi du 8 mars :

« Il est inexact que *le leu* ait eu la valeur-or, au moment où la législation agraire fut élaborée. Il était alors à un taux de 8 %. Il ne peut donc être question d'un accident qui a surgi plus tard. Il y a là un manque d'indemnisation qui existait dès la mise en vigueur de cette législation ».

La Roumanie pourrait se contenter de répondre que ce qui caractérise l'expropriation, ce n'est pas le juste prix, c'est le but d'intérêt général qu'elle poursuit. La preuve en est constituée par le fait que, dans des Etats des plus civilisés, qui vivent sur la base du respect de la propriété individuelle, la Constitution permet l'expropriation *même sans indemnité*, si une loi le décide ainsi, car : *la propriété oblige*.

Tel n'est cependant pas le cas de la réforme agraire roumaine, qui prévoyait l'indemnité intégrale, telle que la conçoivent habituellement tous les Etats qui sont à la tête de la civilisation du monde.

Mais, puisque la Hongrie affirme qu'il y a eu manque d'in-

demnisation dès le début et puisque, d'autre part, les sacrifices de la classe dirigeante roumaine dans le but de sauver la propriété individuelle en Europe Centrale, auxquels sont venus se joindre les sacrifices de la baisse du change, acceptés eux aussi dans le même but de ne pas créer l'impression d'instabilité autour de la grande réforme sociale accomplie, *ne trouvent comme récompense que des tentatives de jeter le discrédit des tendances communistes sur ceux qui ont tout sacrifié pour empêcher leur réalisation*, la Roumanie a le devoir de faire lumière complète sur le question. Elle doit éclairer, et le Conseil et l'opinion publique internationale sur la question de l'indemnité, tant au point de vue de sa valeur au moment de sa fixation, qu'au point de vue de son égalité pour la Transylvanie et pour le Vieux Royaume.

*
* * *

32. C'est une erreur que de dire que le prix a été fixé dès l'origine à un taux insuffisant et de citer, à l'appui de cette assertion, les lois agraires de 1921 et le cours du leu à cette époque.

Les lois agraires de 1921 donnaient les formes légales à une opération déjà effectuée par des décrets-lois antérieurs mettant en œuvre la Constitution, elles complétaient ces décrets par certaines dispositions de détail que l'expérience avait prouvées nécessaires, *mais elles ne fixaient pas les règles du prix pour l'avenir : elles enregistraient les règles qui avaient déterminé le prix tel qu'il était déjà fixé pour les propriétaires et les paysans.*

L'expropriation a été ordonnée contre un juste prix payable en monnaie nationale, comme toutes les expropriations effectuées dans les Etats d'Occident, *par une Constitution votée en 1917*, à un moment où le leu était à la parité-or.

Ce fut donc contre une indemnité intégrale que fut conçue l'expropriation par la loi fondamentale qui l'autorisait.

Comment et quand fut fixé le prix d'une manière concrète ? En 1918 et 1919 par des décrets-lois.

Les décrets-lois de mise en œuvre de la Constitution

devaient bien fixer certaines règles générales pour la détermination des prix ; autrement, par la simple appréciation individuelle, non guidés par certaines directives données à ceux qui avaient la charge de le dire, on serait arrivé à des prix fort variables, représentant des écarts considérables, en plus ou en moins, de village à village, ce qui eût été intolérable pour une réforme qui affectait le pays tout entier.

On prit donc les éléments qui fixent les prix de toute terre, dans tous les pays civilisés, notamment la valeur du fermage annuel, que l'on multipliait par un coefficient, pour déterminer le capital dont il constitue le revenu.

Et puisque les propriétaires hongrois ont maintes fois voulu tirer argument du fait que ce coefficient est de 40 dans le Vieux Royaume et de 20 en Transylvanie, disons de suite que l'on multipliait par 40, dans le Vieux Royaume, le fermage annuel tel qu'il avait été *limité* par la loi sur les conventions agricoles, votée après les troubles paysans de 1907, et que l'on multipliait en Transylvanie par 20 le fermage annuel *libre*, tel qu'il était fixé par les conditions du marché. Et puisqu'il s'agit d'un argument simpliste destiné à créer une impression défavorable à la Roumanie dans l'opinion publique qui, préoccupée de tant de questions, n'a ni le temps ni les données nécessaires pour s'en faire immédiatement une opinion motivée, faisons voir, du moins ici, à quelles armes on a recours pour réussir, sous la couverture de justice, dans des demandes qui constituent sa violation manifeste.

Que représentent ces 200 à 300 propriétaires hongrois, optants ou non optants, dans la masse des expropriés de Transylvanie ? Peu de chose, sinon rien, à supposer que ce chiffre, *que nous ne reconnaissons pas*, donné par la Hongrie, soit exact. Or, les propriétaires roumains de nationalité et de sang, expropriés en Transylvanie, et les propriétaires roumains de nationalité mais minoritaires, expropriés comme les premiers, auraient-ils accepté que le prix payé en Transylvanie fût la moitié du prix payé dans le Vieux Royaume ? Cela suffit à trancher la question.

Le coefficient de 40, appliqué à un fermage *légal* dans le Vieux Royaume, était une nécessité pour que les prix du Vieux Royaume puissent atteindre les prix obtenus en Transylvanie par la multiplication par 20 du fermage *libre* sur le marché.

La preuve définitive à ce sujet est constituée par le fait que, une fois l'expropriation effectuée, si l'on partage le coût de l'expropriation dans chaque région par le nombre d'hectares expropriés, on constate que la moyenne du prix payé par hectare dans le Vieux Royaume a été de 2.215 lei et le prix moyen payé par hectare en Transylvanie a été de 2.180 lei. Et l'on sait que c'est dans le Vieux Royaume que se trouvaient les grands champs labourables de valeur. Pourtant, la différence du prix moyen entre la Transylvanie et le Vieux Royaume *n'est que d'un franc suisse par hectare.*

Une fois définitivement prouvé que les règles déterminant les prix ont eu pour but d'arriver à leur égalisation pour tous, sans exception, rappelons que, si elles furent décrétées en vertu d'une Constitution votée au moment où le leu était à la parité-or, elles furent établies à un moment où le cours du leu était encore très près de l'or.

En décembre 1918, lorsque l'expropriation fut appliquée par décret dans le Vieux Royaume, le cours moyen du leu était de 60 centimes-or. C'est alors que fut décidée l'expropriation pour la Transylvanie aussi. Le décret de 1919 ne fait qu'appliquer l'expropriation à cette province et les règles du prix du Vieux Royaume.

Quel est celui des demandeurs hongrois qui ne retirerait pas immédiatement sa plainte, si on lui offrait la revalorisation de sa créance, née à la suite de l'expropriation, aux taux des centimes-or que représentait le leu en 1918 et 1919? Comment peut-on donc parler d'une indemnité complètement insuffisante fixée dès le début, en feignant ignorer le caractère confirmatoire, et non pas innovatoire, des lois agraires de 1921?

Si, en 1918 et 1919, on ne corrigea pas ce premier écart

du prix-or, que l'on eut en vue au moment du vote de la Constitution, les raisons en sont très simples :

a) Dans tout pays que le fléau de la baisse du change atteint, l'unité monétaire papier reste libératoire pour l'unité monétaire or. Ainsi, en France par exemple, on se libère aujourd'hui, avec des francs-papiers, d'une dette contractée en 1914 quand le franc représentait de l'or, quoique les francs remis aujourd'hui au créancier ne représentent qu'un cinquième de la valeur des francs reçus par le débiteur. Cette règle existe aussi en Roumanie, où le leu-papier est libératoire comme le leu-or, pour toute dette contractée par un Roumain en lei, même à un moment où le cours du leu était à la parité-or. C'est là une chose commune, générale à tous les pays que la baisse du change a atteints. C'est une nécessité que, partout, les lois ont consacrée.

b) Il eût été incompréhensible pour le paysan, en 1918 et 1919, pourquoi on lui demanderait, à lui, *plus d'un leu pour un leu*, alors qu'il n'avait aucune raison de concevoir que *le leu* de 1918 ou 1919 n'était pas égal au leu de 1917. En effet, cette première baisse du change, si récente, n'avait pas encore provoqué la hausse des prix à l'intérieur. Bien plus, la guerre, par la désorganisation des exploitations agricoles, suivie de la perspective de l'expropriation, avait produit *une baisse des fermages en lei*, juste au moment où le leu perdait de sa valeur-or à l'étranger. On ne trouvait pas de fermiers en 1918 et 1919. *Des terres entières restèrent non cultivées ou furent affermées, à cette époque, pour la moitié du prix d'avant-guerre, quoique le leu de 1918 et 1919 ne fût plus le leu-or.*

C'est un fait connu, que l'on peut démontrer, preuves à l'appui. En 1918 et 1919, précisément donc à l'époque où le *leu* baissait à l'étranger, la terre, à la suite de ces circonstances, apparaissait, aux yeux des propriétaires comme à ceux des paysans, comme une richesse dont la valeur avait diminué considérablement.

Est-ce dans ces circonstances, à l'occasion de la grande

réforme entreprise pour assurer la paix sociale, par le maintien de l'idée que la terre s'acquiert contre paiement, et non pas par la simple mainmise sur elle que recommandait une doctrine venue de l'Est, que l'on aurait pu introduire à la charge des paysans, *pour l'unique fois en Roumanie*, la règle que pour *un leu* il fallait payer plus, notamment à l'époque *un leu et demi ou deux* ? C'eût été, non seulement faire preuve d'une incompréhension complète devant la baisse du prix des terres à l'époque, mais créer chez les paysans le sentiment que l'on recourt à un moyen qui constitue la rétractation de la parole à eux donnée avant et pendant la guerre.

c) Un tel procédé eût été non seulement dangereux, mais inutile. La terrible baisse du change qui suivit les années suivantes, pour réduire le leu roumain jusqu'au 50^e de sa valeur, le faire revenir et rester, depuis plusieurs années, au 33^e de sa valeur, aurait anéanti le montant de la différence du prix obtenu à la suite d'un geste imprudent qu'on aurait fait en 1918 ou 1919.

Si l'on qualifie de confiscation les effets d'une calamité générale qui s'est abattue sur la Roumanie et qui l'a affectée dans tous les domaines de son activité, en quoi la réduction de la valeur d'une créance dans une proportion de 94 % au lieu de 97 % eût-elle changé les choses ? Les propriétaires eussent été tout aussi appauvris dans un cas comme dans l'autre et, en plus, on aurait supprimé le contre-valeur de ces sacrifices : *la confiance des paysans dans la stabilité des conditions de la réforme agraire*.

C'eût été la pire politique que celle de sacrifier la richesse de la classe dirigeante, pour ne récolter ensuite que la méfiance de la classe paysanne. On n'aurait plus rien d'un côté et on n'aurait rien obtenu de l'autre !

Quant à l'idée qu'on aurait dû augmenter plus tard le prix, pour que la valeur-or incluse dans la créance-papier restât toujours la même, peut-on y penser ? Combien de fois aurait-on dû, avec les fluctuations du change roumain, modifier le prix pour maintenir une valeur-or égale à chaque

instant ? **Et comment aurait-on pu obtenir la stabilité sociale par un instrument en instabilité permanente et dépendant des côtes de la Bourse ?**

Ce serait vraiment ne pas comprendre les nécessités impérieuses auxquelles la classe dirigeante roumaine s'est soumise, cette classe dirigeante élevée dans les écoles d'Occident et ayant exactement les mêmes conceptions que ceux qui, heureux de n'avoir pas connu la menace d'un bouleversement social pour comprendre à quel point les conceptions changent quand cette menace se dresse, heureux de n'être pas voisins des parages où le bouleversement s'est déjà produit, peuvent encore raisonner en statique et ne savent pas encore ce que sont les nécessités de la dynamique !

Si la classe dirigeante roumaine a dû, à cette occasion, faire, malgré ses conceptions, ce qu'elle a fait, si elle l'a fait au prix des plus lourds sacrifices personnels, elle ne l'a pas fait sans raison : elle a voulu sauver l'ordre et la propriété individuelle, chez soi et en Europe. Et elle a réussi !

A la Conférence de la Paix en 1919 et 1920, époque où le change roumain était encore fort, elle fut représentée par des hommes politiques qui tous, sans exception, étaient des propriétaires expropriés et ministres ou législateurs, au moment où la réforme agraire fut votée en 1917. Nous citerons seulement : *Jean Bratiano* et le *Général Coanda*, signataires du Traité de Versailles ; le *Professeur Jean Cantacuzène* et *Nicolas Titulesco*, signataires du Traité de Trianon.

Ce fait, même s'il n'y en avait pas d'autres, prouve à lui seul combien la Roumanie veilla à ce que les Traités ne portassent pas atteinte à sa législation intérieure, à ce que les Traités ne créassent pas, à l'égard des étrangers, une obligation contractuelle à un traitement préférentiel. On comprendra ainsi plus aisément, à quel point la déclaration officielle de la Conférence, que les biens des sujets hongrois restent sous l'empire de la loi nationale sans préférence d'aucune espèce, à quel point la demande

maxima de la Hongrie de l'égalité de traitement à propos de l'article 250, constituèrent, non pas seulement juridiquement, *mais surtout psychologiquement*, pour des raisons profondes tirées de la nécessité que l'on ne portât pas atteinte à la stabilité de la réforme agraire si chèrement achetée, la condition de la signature apposée sur les Traités *par ces hommes qui avaient traversé l'épreuve !*

*
* *

33. Et l'on pourrait, cela étant, accepter volontairement aujourd'hui, sans obligation, un arbitrage sur la question de savoir si, à la suite de la réforme agraire, les Hongrois ou n'importe quel autre étranger ont droit à un traitement supérieur à celui accordé aux Roumains ?

C'est six millions d'hectares qui ont passé, par la réforme agraire, de la classe possédante à la classe paysanne, sans distinction de race.

Sur ces six millions d'hectares, quelques centaines de milliers d'hectares ont été pris aux propriétaires étrangers en Roumanie. Le reste, c'est-à-dire à peu près tout, représente le sacrifice des Roumains.

Une réforme d'une telle ampleur, en dehors des conséquences sociales, économiques et politiques qu'elle entraîne, crée aussi une psychologie que les hommes responsables du gouvernement de ce pays ne peuvent perdre de vue un seul instant.

La réforme agraire projetée en 1914 pour des raisons économiques — une meilleure répartition du sol — s'est transformée, sous l'empire des nécessités de 1917 et 1919, en réforme de défense sociale contre la doctrine communiste propagée à l'Est et à l'Ouest de nos frontières. La préoccupation du gouvernement roumain était donc qu'une psychologie générale, considérée nuisible aux intérêts de l'Etat, fût rendue impossible, par des actes concrets et immédiats, même au prix des plus lourds sacrifices indivi-

duels, et qu'ainsi fût maintenue une psychologie générale appropriée à ces intérêts d'Etat.

On a réussi, grâce aux sacrifices de la classe dirigeante. Mais on a réussi *surtout*, grâce aux admirables qualités de la classe paysanne roumaine. L'équilibre psychique des paysans roumains, au milieu des masses de convertis à la doctrine qu'on n'est jamais mieux servi que par soi-même, restera à jamais leur honneur. Seulement, l'un des facteurs de cet équilibre qui sauva l'Europe Centrale du désordre et de la ruine, était la confiance du paysan dans la parole donnée, la confiance du paysan dans la loi. Les gouvernements roumains, quels qu'ils soient, ont contracté pour toujours une dette vis-à-vis de la classe paysanne : c'est de répondre à cette confiance par les actes qu'elle commande. Toute incertitude quant à la stabilité de l'instrument qui a assuré le succès, toute incertitude quant à l'intangibilité des résultats acquis par la masse paysanne et des conditions fixées pour leur acquisition, équivalait à l'annihilation du but poursuivi.

Nous sommes, en effet, dans un domaine de psychologie des masses, où ce qui compte est, avant tout, ce que l'on croit, où, si, à tort, on a pensé à croire ce que l'on ne devrait pas croire, personne ne peut répondre, ni combien loin pourrait aller une croyance erronée, ni combien vite elle pourrait se développer.

*
* *

34. Ce serait donc une grande erreur que de poser un problème comme celui qui nous préoccupe sur le terrain strictement matériel et de dire : « qu'importe le bon droit de la Roumanie ; avec telle somme, on pourrait apaiser les prétentions hongroises : que représente cette somme pour un pays agrandi et aussi riche que la Roumanie si, avec elle, on peut acheter la paix ? »

Si cela était, la Roumanie n'aurait qu'un seul

regret : celui de constater qu'après cinq ans d'efforts en vue d'éclairer tous ceux qui s'intéressent à la question, la chose puisse paraître, à qui que ce soit, aussi simple, et de constater que, si elle était aussi simple, on ne se soit pas encore aperçu que les Roumains ont fait maintes fois la preuve qu'ils possèdent un esprit politique suffisant, pour comprendre que la pire transaction est préférable au meilleur des procès. De la sorte, il y aurait déjà longtemps que cette chose aussi simple aurait fait disparaître de la table du Conseil une question qui semble aussi épineuse.

Il ne s'agit ni d'entêtement juridique, ni d'incompréhension, ni d'une avarice d'argent. Il s'agit — et les gouvernements responsables de la Roumanie ne sauraient ne pas envisager la question sans faillir à leur devoir politique — de réaliser ce qu'un tel geste implique en lui comme conséquences et comme répercussions sur l'état d'esprit du pays.

*
* *

35. Nous avons parlé de la psychologie des masses paysannes. A côté d'elle existe la psychologie des propriétaires roumains expropriés. Certes, les premières se chiffrent par millions ; les seconds par milliers.

Mais les seconds jouent aussi un rôle dans la classe dirigeante actuelle ; par leur culture, ils sont appelés à émettre des jugements et forment ainsi un ferment puissant d'opinions raisonnées, qui se propagent pour se transformer, lorsqu'elles sont devenues générales, en opinion publique.

Cette classe des propriétaires ruraux roumains, qui a donné dans le passé et même aujourd'hui un grand nombre de ministres, de hauts fonctionnaires, d'intellectuels, a été frappée par des sacrifices volontaires sans précédent dans aucun pays en état non révolutionnaire. Elle n'a pas eu seulement à subir les conséquences du fléau de la baisse du

change dans toutes les directions de sa vie, et qui a frappé tous les Roumains, sans exception ; elle a eu, en plus, à perdre sa fortune terrienne, à laquelle elle était attachée non seulement par l'intérêt matériel, mais par des liens sentimentaux aussi. Elle a perdu aussi la valeur de la compensation qui lui a été accordée en échange. **Elle a, enfin, perdu la chose la plus chère : sa profession. Le grand cultivateur de jadis est devenu en Roumanie le petit rentier qui ne peut ne pas déplorer, en présence du renchérissement de la vie, la modicité de la valeur de son titre.** Il compare ce qu'il a donné, au papier qu'il a reçu et, s'il se dit « c'est pour le bien du pays », il ne peut ne pas souffrir, il ne peut ne pas faire le bilan de ce qu'il croit les causes politiques, économiques et financières de la baisse du change.

C'est profondément humain, s'il arrive à des conclusions même injustes à l'égard de l'action des différents gouvernements roumains.

Croit-on vraiment que l'on puisse ajouter à cette longue liste de sacrifices celui de placer les propriétaires roumains dans une situation inférieure à celle que créerait un acte ultérieur en faveur des propriétaires étrangers expropriés ?

Si on le croit, c'est que, vraiment, ni la parole, ni l'écrit ne peuvent transmettre au delà des frontières la réalité d'une situation nationale. Si on le croit, c'est qu'on peut encore supposer, au surplus, que l'on n'a pas fait tous les efforts pour faire pénétrer chez soi les nécessités d'une situation internationale !

La réponse immédiate à toute action tendant à venir en aide aux propriétaires étrangers serait : « Et pour nous, pourquoi ne fait-on rien pour nous venir en aide » ?

Et la question de savoir si une telle action correspond à une obligation légale, se poserait de suite, car la réforme agraire est chose trop générale et trop concrète, pour que l'on ne s'intéresse pas à tout ce qui la touche.

Les Traités ont été mal faits : « Cherchons les responsables », dira-t-on. Et si l'on découvre la réalité que le pri-

vilège a été exclu comme condition de la signature du Traité, mais qu'on le reconnaît quand même, on s'écriera : « On met le pays en danger, pourquoi » ?

Et si l'on répond : « Les convenances internationales l'exigent », la réplique que la Hongrie sait défendre ses intérêts mais que la Roumanie ne le sait pas, est prévue !

« La Hongrie ne demanda pas plus en 1920 et obtint cependant plus. La Roumanie obtint l'assurance qu'elle ne paiera pas plus aux Hongrois qu'aux Roumains, et finit par être astreinte à le faire en 1928 ! Quelles sont les erreurs politiques commises qui peuvent expliquer un tel résultat » ?

La conséquence d'une pareille révolte de sentiments, suivie d'une telle discussion, sera que la masse paysanne concluera que les lois agraires, telles qu'elles furent votées, ne sont pas définitives, qu'il y aura un supplément de prix à payer à des étrangers et que tout cela est dû à l'incapacité des dirigeants !

On n'a pas entrepris la réforme agraire en 1913 ; on n'a pas élu la Constituante appelée à la réaliser en mai 1914 ; on n'a pas votée en 1917 au prix des gros sacrifices qu'exigeaient les nécessités de la défense de la propriété individuelle en Europe Centrale à l'époque ; on ne l'a pas appliqué en 1918 et 1919, et finalisée en 1921 ; on n'a pas accepté, au surplus, les sacrifices ultérieurs imprévus, dus à la baisse du change, dans le but unique de ne pas rouvrir une question que l'intérêt d'Etat demandait de considérer close, **pour arriver en 1928 à instaurer une procédure inutile, et non obligatoire d'après le contrat, dont l'effet serait : créer précisément l'état d'esprit que la réforme agraire avait comme but de rendre impossible et que le souci constant de tous les gouvernements roumains, en face de tous les événements imprévus, a été d'écarter définitivement.**

L'acceptation de l'arbitrage sur la question soulevée par la Hongrie produirait justement cet état d'esprit.

Comme on peut raisonnablement prévoir combien rapidement il produira ses effets, la durée de la procédure

constitue en elle-même une période d'agitation dangereuse, qui peut amener des résultats qu'une sentence favorable ne saurait effacer.

Inutile d'insister sur l'ampleur que pourraient prendre des agitations devant une sentence défavorable, contraire à l'évidence, et que la Roumanie n'était pas obligée de solliciter.

*
* *

36. Quant aux bonnes dispositions si nécessaires pour l'établissement de rapports amicaux avec la Hongrie, elles seront considérablement et pour longtemps réduites.

En présence des agitations que l'on fait en Hongrie sur des questions qui touchent au nouvel ordre de choses, un arbitrage sur la question de savoir si les Hongrois ont des privilèges en Roumanie, suscitant un sentiment de légitime révolte des propriétaires roumains de voir des étrangers mieux traités qu'ils ne l'ont été eux, et un sentiment de légitime appréhension dans les masses paysannes quant à la stabilité des lois agraires, dressera indubitablement le sentiment public contre la Hongrie.

On se demandera quel Traité est donc sorti des lourds sacrifices de la guerre, du moment que l'on se croit autorisé à remettre en discussion les choses les plus définitivement établies ? Parmi elles figure la reconnaissance formelle de l'égalité de traitement. Ce n'est pas avec une Roumanie où le paysan se demanderait « suis-je maître de mon champ ? » que l'on pourrait travailler efficacement à un rapprochement avec la Hongrie, si désirable pour l'intérêt des deux pays et pour la paix de l'Europe.

Le gouvernement roumain considère que tout acte qui donnerait à l'opinion publique roumaine l'impression que **ce qui est, à tous points de vue, n'est pas définitif**, nuirait à la consolidation du pays et à l'ordre en Europe.

*
* *

37. La Roumanie ne croit pas, non plus, que les bons

rapports si désirables s'établiront plus rapidement avec une Hongrie convaincue que les prétentions les plus exorbitantes, même contredites par ses propres aveux de jadis, peuvent, si l'on sait les soutenir avec obstination, faire l'objet de différends internationaux et fournir ainsi l'occasion au monde de s'occuper d'elle et de recueillir, grâce à l'ignorance de beaucoup de choses, des sympathies que, par certains autres côtés, certes, elle ne démerite pas.

Nous avons déjà défini l'affaire qui occupe le Conseil comme étant, de la part de la Hongrie, « l'histoire d'une rétractation chronique et d'une amplification infinie ».

Peut-être n'est-il pas sans intérêt, de rappeler qu'elle peut être définie de la même manière par rapport à l'action des sujets hongrois aussi, et de constater le parfait parallélisme qui existe entre l'action de ces particuliers et celle de leur gouvernement.

L'égalité de traitement demandée à la Conférence de la Paix en 1920 ne fut pas *une doctrine de hasard* pour la Hongrie.

Ce fut une doctrine fidèlement appliquée par ses sujets qui, à la suite de la réforme agraire, s'adressèrent, comme tous les propriétaires roumains, comme tous les propriétaires étrangers sans exception, aux tribunaux roumains, seuls compétents en la matière.

En conséquence, en vertu d'un contrat judiciaire librement consenti, sans exciper de l'article 250, sans faire des réserves, les demandeurs optants ont défendu leur cause avec tous les arguments de fond, tous les moyens de défense, de telle sorte que, par leur collaboration active, ils ont créé la chose jugée entre l'État roumain et eux.

Nous sommes dans un domaine patrimonial. Si les propriétaires hongrois veulent renoncer totalement à leurs droits, personne ne les peut empêcher. *D'autant plus sont-ils liés par des reconnaissances faites, devant des instances librement choisies, sur la nature d'une mesure qui les affecterait.*

Ils ont librement reconnu en justice que les mesures qui

les affectaient, étaient des expropriations. Ces mêmes mesures ne peuvent constituer à la fois des expropriations et des liquidations, car ces deux notions s'excluent comme l'eau et le feu. On ne peut dire d'eux, qu'ils ont épuisé les instances nationales avant de s'adresser à l'instance internationale, car ils ont reconnu, devant les tribunaux roumains, que les mesures qui les affectent étaient des expropriations et ils soutiennent aujourd'hui, devant le Tribunal arbitral mixte, que ces mêmes mesures sont des liquidations. Ils ne continuent pas une instance, ils ont changé la *cause juridique* de leurs demandes ou, pour parler plus simplement, ils se sont rétractés, eux aussi, comme leur Gouvernement.

D'ailleurs, il n'y a pas de continuation d'instance possible dans l'espèce, pour pouvoir dire que l'on a épuisé la justice nationale avant de recourir à la justice internationale.

Pour les liquidations interdites, c'est la justice internationale qui est compétente : le Tribunal arbitral mixte. C'est donc devant lui que commence et finit la procédure engagée sur ce terrain.

Pour les expropriations, c'est la justice nationale qui est seule compétente. C'est donc devant elle que commence et finit la procédure engagée sur ce terrain, car il n'y a pas de tribunal international compétent pour les expropriations. Le Tribunal arbitral mixte est incompétent en matière d'expropriation, d'après la propre reconnaissance de la Hongrie aussi.

Lorsque donc les propriétaires hongrois, après avoir plaidé devant les instances roumaines que les mesures les affectant sont des expropriations, saisissent ensuite le Tribunal mixte, en qualifiant les mêmes mesures de liquidations interdites, ils ne continuent pas une instance existante, *ils engagent une instance nouvelle, mais impossible, parce que la route leur est barrée par leur propre reconnaissance judiciaire antérieure et par l'autorité de la chose jugée.*

Personne ne pourrait saisir un tribunal international après

les instances nationales à la suite de la réforme agraire roumaine : aucun roumain, aucun étranger, ni l'Etat roumain lui-même qui a perdu un grand nombre des procès intentés par les propriétaires hongrois expropriés.

Et pourtant les propriétaires hongrois l'ont fait à partir de fin 1923, alors que le change roumain avait fortement baissé, et après que le gouvernement hongrois eût été débouté par le Conseil le 5 juillet 1923.

Et c'est à propos de ces questions définitivement tranchées par les juges librement choisis par eux, que l'on crée un différend retentissant et que la Hongrie demande un arbitrage international !

Le gouvernement roumain considère que, s'il consentait à un arbitrage pur et simple dans la matière, ceci constituerait une prime à la rétractation des propriétaires hongrois, au détriment des autres propriétaires étrangers qui ont vaillamment supporté les conséquences des réformes agraires à côté des Roumains !

Une prime à ceux qui soutenaient devant le Tribunal mixte que les droits qu'ils prétendaient faire dériver du Traité de Trianon constituaient : « l'hypothèque de la Hongrie sur la Transylvanie » ! Une telle prime à de tels plaideurs, serait un encouragement à des actions qui ne seraient pas de nature à faciliter les rapports entre l'Etat Roumain et les sujets hongrois, à l'avenir.

*
* *

38. Si l'acceptation, dans l'espèce, d'un arbitrage facultatif par la Roumanie créerait, en Roumanie et en Hongrie, un état d'esprit de nature à rendre plus difficiles les bons rapports si nécessaires entre les deux pays, l'examen du résultat que la Hongrie voudrait obtenir par sa demande persistante d'arbitrage dans la matière, conduit à la conclusion que l'acceptation de l'arbitrage, loin de mettre fin au différend, ne ferait que *l'aggraver et le prolonger.*

Deux faits jettent, en effet, une étrange lumière sur la demande d'arbitrage de la Hongrie.

C'est d'abord l'attitude de la Hongrie à l'égard du geste de bienveillance de la Roumanie qui, **sans obligation aucune**, ainsi qu'on a pu amplement le constater, offrit de faire, dans les conditions nécessaires, une certaine réduction sur les obligations de réparation de la Hongrie, en faveur des sujets hongrois pour lesquels elle intervient avec tant d'insistance depuis cinq ans sur la scène internationale. Cette offre est aujourd'hui caduque.

C'est ensuite l'oubli par la Hongrie, ou le désir de ne plus en tenir compte, **de la subordination formelle du moratoire à elle consenti, à l'occasion du plan de restauration financière établi par la Société des Nations, à l'ajournement des obligations de la Roumanie dérivant du Traité de Trianon, même à l'égard des tiers étrangers non bénéficiaires du moratoire**, vu la suspension des actifs roumains créés par les Traités, et à la **liaison** entre les droits et les obligations du même Traité, proclamée officiellement par la Roumanie, **au moment même où elle apposait sa signature sur le protocole hongrois dressé par la Société des Nations.**

Ces faits ont une telle importance qu'ils méritent d'être exposés en détail.

Mais on ne peut s'empêcher de se demander dès à présent :

Pourquoi demande d'arbitrage de la part de la Hongrie, si les obligations — à supposer qu'elles existent — dérivant du Traité pour la Roumanie ont été ajournées, au moment où furent ajournées les obligations de la Hongrie ?

Pourquoi demande d'arbitrage de la part de la Hongrie, si les droits, conférés par un traité, sont toujours connexes avec les obligations qui en dérivent, alors qu'elle se trouvait déjà, en mars 1928, en présence d'une offre roumaine de consentir à une certaine réduction, dans les conditions nécessaires, des obligations de la Hongrie ?

L'arbitrage est un instrument destiné à permettre la cons

tation d'un droit dans le but de son exécution. Ce n'est pas une opération qui trouve sa cause et sa fin en elle-même.

La demande persistante d'arbitrage de la Hongrie, malgré l'offre roumaine, malgré les conditions formelles de son moratoire, prouve que le but de la Hongrie est de fixer un jalon des plus importants sur la route qui, selon elle, doit la mener à la séparation complète entre ce qu'elle croit être ses droits du Traité et ce que sont ses obligations certaines.

Les résultats auxquels on arriverait avec une telle conception, défient et le bon sens et la justice.

Mais, comme ici nous n'avons à nous préoccuper que de l'arbitrage comme solution du différend, comme ici il s'agit, d'une part, de particuliers hongrois, les propriétaires expropriés, et, d'autre part, de particuliers roumains, **les sinistrés de guerre**, auxquels la Hongrie doit, conformément au Traité, réparation pour les dommages à eux causés par un acte illicite, nous constatons, *à la lumière des circonstances de l'espèce*, que le résultat de l'acceptation de la demande de la Hongrie d'un arbitrage ou d'une transaction contre de l'argent comptant devrait être selon la Hongrie : **la mise à contribution des sinistrés de guerre roumains, créanciers qui attendent, en faveur des propriétaires hongrois, leurs débiteurs retardataires.**

Comment ne pas réaliser que, poursuivre avec acharnement un tel résultat, loin d'éteindre le conflit actuel, cela l'aggraverait et le prolongerait, en le transposant d'un plan sur un autre ?

Comment ne pas réaliser les conséquences qu'impliquerait une telle conception, quant à l'exécution, en général, des droits et obligations dérivant du même traité ?

Si l'arbitrage ne peut pas mettre fin au différend dans l'espèce, *ce n'est pas parce que, pour les raisons expliquées, la Roumanie ne peut l'accepter.* C'est parce que la Hongrie demande l'arbitrage sur *l'inutile*, dans l'espoir qu'elle

pourrait ensuite atteindre certains résultats avantageux pour elle, qui ne sont cependant que l'incarnation de *l'inique*.

*
* *

39. Nous touchons ici du doigt à la cause du différend : la mentalité qui l'a fait naître, croître et transformer en instrument de lutte à visées plus lointaines.

La Roumanie pense que ce différend ne pourra cesser que par le redressement de la mentalité qui en est sa source, que par le rappel de la Hongrie, dans ce but, aux deux réalités auxquelles elle ne saurait se soustraire : **sa parole première et la connexité qui existe entre droits et obligations dérivant du même traité.**

*
* *

40. La Roumanie, forte de l'aveu officiel de la Hongrie elle-même, fait à la Conférence de la Paix, à laquelle elle ne demandait *avant et en vue* de la signature du Traité de Paix de Trianon que l'égalité de traitement, comme condition nécessaire pour que le but de l'article 250 fût atteint ; forte de la décision de la Conférence de la Paix à la suite de la demande des Etats successeurs, *avant et en vue* de la signature du Traité de Paix, que les biens des sujets hongrois restent sous l'empire de la loi nationale *sans préférence d'aucune espèce* ; forte de sa soumission à la recommandation unanime du Conseil du 5 juillet 1923, que la Hongrie refusa et qui, malgré le désaveu du plénipotentiaire hongrois, enregistrait les conclusions auxquelles on avait abouti de commun accord à Bruxelles et qui constituent des « résultats positifs qui ne sauraient être mis en cause », selon les propres termes du rapporteur de l'époque, S. E. l'Ambassadeur Adatci ; forte de sa soumission à la recommandation unanime du Conseil du 19 septembre 1927, que la Hon-

grie refusa encore et qui permettait l'arbitrage du Tribunal arbitral mixte, dès que la Hongrie aurait accepté certains principes, dont l'un l'égalité, principes qui dérivent des propres demandes de la Hongrie à la Conférence de la Paix et qui peuvent se résumer dans la formule ; « se conformer à soi-même » ; *la Roumanie aurait pu s'en tenir là.*

Elle ne l'a pas fait.

Elle a voulu donner à la Hongrie, au Conseil de la Société des Nations et à l'opinion publique internationale, la preuve de son esprit de conciliation, croyant que son geste amènerait une juste appréciation et l'apaisement.

Le geste de la Roumanie n'amena ni la juste appréciation ni l'apaisement ; mais il amena la lumière.

C'est moins réconfortant, mais peut-être plus utile.

Analysons donc ce geste au point de vue de son contenu, des réactions qu'il provoqua, des tendances que ces réactions impliquent.

*
* *

41. L'offre roumaine, comprise dans la note adressée au gouvernement hongrois, consistait dans un geste *ex-gratia*, fait par la Roumanie dans les conditions indispensables pour ne pas créer un précédent dangereux, d'autoriser la Hongrie de prélever une certaine somme, à discuter ultérieurement entre les deux pays directement, sur les réparations dues par elle, pour la verser aux demandeurs hongrois et mettre fin à toutes prétentions et procès de leur part contre la Roumanie.

*
* *

42. L'acceptation par la Hongrie des principes du rapport du Comité des Trois, comme condition de la transaction, n'est, de la part de la Roumanie, *ni entêtement juridique ni ignorance des convenances d'une transaction*, qui veulent que l'une des parties n'impose pas à l'autre son point de vue.

C'est une nécessité impérieuse qu'impose la situation.

Et d'ailleurs, les principes du rapport du Comité des Trois constituent le rappel à la Hongrie de son propre point de vue, tel qu'il existait au moment de la signature du contrat, entre autres l'égalité de traitement.

En demandant comme condition préalable la reconnaissance de l'égalité de traitement, la Roumanie n'impose pas son propre point de vue à la Hongrie. Elle prie la Hongrie de bien vouloir se rappeler le sien.

D'ailleurs, dès qu'une brèche au principe d'égalité serait faite, les autres optants de Transylvanie — *le Traité parle des optants en général et non pas des optants hongrois* — et les autres propriétaires étrangers expropriés en Roumanie demanderont, aussitôt, le nouveau traitement accordé aux propriétaires hongrois. Le leur refuser, c'est la complication diplomatique, d'autant plus grave qu'il peut s'agir de sujets appartenant à des Etats auxquels la Roumanie est le plus étroitement unie. Le leur accorder, c'est soulever les prétentions de l'immense masse des expropriés : les propriétaires roumains. Et finalement, c'est soulever les prétentions des paysans, qui demanderont à ne pas avoir à payer plus que le prix qu'on leur a fixé il y a dix ans.

Par conséquent, comme la Roumanie ne saurait jamais reconnaître aux sujets hongrois, ni à tout autre optant ou étranger, un privilège, toute entente à l'amiable avec la Hongrie doit se faire sur la base du principe d'égalité. Sur le terrain de l'égalité, agissant en sa pleine souveraineté, la Roumanie n'a de compte à rendre à qui que ce soit, pour ses faits et gestes.

*
* *

43. Pour que l'on réalise qu'un arrangement à l'amiable avec la Hongrie ne peut se faire que sur les réparations, disons de suite, non seulement que c'est là la seule forme qui risque le moins de soulever un sentiment public unanime, mais aussi que **tout autre arrangement amiable**

équivaldrait à créer à la Roumanie une situation pire que la condamnation.

Dans ce but, demandons-nous d'abord, comment s'exécuterait une sentence arbitrale condamnatoire, *prononcée par des juges acceptés*, en faveur d'un particulier hongrois, dérivant des obligations que la Roumanie aurait consenti à créer, quant à lui, par le Traité de Trianon.

Nous verrons ensuite, combien le fait que l'article 250 ne crée rien en faveur des sujets hongrois, mais supprime simplement, pour la Transylvanie, le *droit nouveau* contre les sujets hongrois que l'article 232 crée en faveur de la Roumanie et que cette dernière n'avait pas auparavant, combien le fait que la créance réparation n'est *que pour l'exécution* une créance d'Etat, qu'elle est en réalité, suivant la lettre du Traité, *un total* de créances de particuliers, renforcent la conclusion exposée.

*
* *

44. Première hypothèse : La Hongrie paie régulièrement les sommes auxquelles la Roumanie a droit pour réparer les dommages causés à ses ressortissants, quant à leurs personnes et à leurs biens.

Rien de plus simple quel'exécution : sur l'argent entré dans la caisse du Trésor Roumain au titre réparations, la Roumanie prélèverait, pour les leur remettre, les sommes prévues dans une sentence condamnatoire, prononcée par des arbitres par elle acceptés, en faveur de particuliers hongrois.

*
* *

45. Deuxième hypothèse : La Hongrie ne verse pas, aux échéances prévues, les sommes dues pour les réparations conformément au Traité.

En droit international, le particulier ne peut agir directe-

ment contre un Etat pour l'exécution des sentences prononcées en sa faveur à l'étranger. La raison en est très simple : à l'intérieur de l'Etat condamné, il ne peut rien quant aux pouvoirs publics auxquels l'exécution de telles sentences est confiée ; dans les pays où l'Etat condamné aurait des actifs que le particulier voudrait utiliser aux fins d'exécution, l'Etat condamné est en droit de soulever, à tout instant, l'incompétence des tribunaux étrangers de le juger. En fin de compte, c'est l'Etat dont relève le particulier bénéficiaire d'une sentence arbitrale, qui doit intervenir pour assurer l'exécution. Il s'agit là *d'un devoir* à l'égard de ses ressortissants et *d'un droit propre* à chaque Etat reconnu dans la vie internationale, selon lequel ce dernier a le droit de prendre toutes mesures utiles pour que les intérêts de ses ressortissants soient respectés.

En conséquence, dès que la Hongrie, en vertu de l'article 13 du Pacte, demanderait le concours du Conseil de la Société des Nations pour exécuter une sentence prononcée contre la Roumanie, *par des arbitres acceptés*, en faveur de particuliers hongrois, si la Hongrie n'était pas en règle avec ses propres paiements à l'égard de la Roumanie, cette dernière lui répliquerait *irréfutablement* : « Veuillez retenir la somme prévue dans la sentence sur la somme que vous me deviez le 15 mars et que vous ne m'avez pas payée, et la verser à votre ressortissant à mon compte ».

Une telle réponse, c'est l'exécution *immédiate* de la sentence : l'exécution immédiate et la seule possible !

La communauté internationale ne saurait, en effet, donner son concours pour quelque chose de plus, comme, par exemple, la contrainte d'un Etat de décaisser une somme d'argent, pour la remettre à un autre Etat qui n'est pas en règle avec ses propres paiements échus à l'égard du premier. Si elle le tentait, elle se trouverait d'ailleurs immédiatement en présence de la demande d'exécution de la propre créance de l'Etat contre lequel un autre Etat débiteur non en règle agirait. Et, en présence des deux demandes d'exécution réciproques, la communauté internationale or-

donnerait elle-même l'exécution par compensation ! *Elle ne peut faire moins ni plus.*

*
* *

46. Troisième hypothèse : La Hongrie a un moratoire avec paiements très réduits pour 20 ans, quant à ses obligations réparations.

Peut-on supposer un seul instant que ce moratoire, *possible seulement à la suite du consentement de la Roumanie*, mettrait cette dernière dans une situation moins bonne que celle prévue dans la deuxième hypothèse ?

Le croire, signifierait qu'une Roumanie, impassible devant les nécessités économiques impérieuses de la Hongrie, aurait une meilleure situation qu'une Roumanie compréhensive et prête à faire les sacrifices que commandaient les nécessités de la restauration financière de la Hongrie.

Le croire, signifierait que l'égoïsme aveugle est un bouclier plus sûr pour la défense des intérêts d'une nation que la solidarité clairvoyante.

Cela suffit pour répondre : *Non*, la Roumanie ne peut avoir une situation moins bonne dans la troisième hypothèse que dans la seconde.

*
* *

47. Mais, pour qu'une telle question n'apparaisse, à qui que ce soit, un seul instant, comme une nouvelle difficulté ; pour que ne surgisse un seul instant le doute, si le bon sens et la justice suffisent à la résoudre ; disons de suite que la Roumanie a ajouté aux sentiments de solidarité humaine, que commandaient les sacrifices qu'impliquait le moratoire, la prudence qui empêche que le fruit des plus nobles sentiments ne se transforme en duperie : le moratoire accordé à la Hongrie a été subordonné,

expressément, à l'ajournement des obligations qui dérivent, pour les Etats successeurs, des obligations du Traité de Trianon à l'égard de tout le monde, même à l'égard de tiers étrangers non bénéficiaires du moratoire.

Cela se sous-entendait de soi : mais, on l'a aussi dit.

* * *

48. Le plan de restauration financière de la Hongrie par la Société des Nations est dû à une initiative de la Petite Entente de septembre 1923.

C'est en réalité, et en petit, le **premier plan Dawes**, dû à la collaboration de tous les intéressés et au concours international. Les grands Etats ont apporté de suite leur fort appui et l'esprit de sacrifice nécessaire à la réussite.

Mais, parmi ceux qui ont pris l'initiative, si tous ont apporté *leur part de sacrifice*, peut-être n'est-il pas sans utilité de montrer **pourquoi la part la plus large incombait à la Roumanie.**

Le droit légitime à des réparations de la Tchécoslovaquie n'a été reconnu, jusqu'à aujourd'hui, par les Principales Puissances alliées et associées, que dans une mesure très restreinte, qui ne saurait cadrer *avec les grands services* rendus à la cause commune, si unanimement appréciés, par les vaillantes légions tchécoslovaques.

La Yougoslavie a fait *le sacrifice* d'ajourner les réparations dues par la Hongrie, *mais elle a un droit de 5 0/0 sur les réparations allemandes.*

La Roumanie a vu, malgré sa protestation et ses réserves, son droit aux réparations fixé par les Principales Puissances alliées comme suit : 1 % sur les réparations allemandes ; et le gros de sa créance, 10 ½ %, sur les réparations austro-hongroises.

Après avoir accordé le moratoire nécessaire à la restauration financière de l'Autriche, l'emprunt hongrois, basé sur un ajournement des réparations hongroises, **signifiait, à**

proprement parler, pour la Roumanie, l'ajournement du gros de sa créance réparations, ou de ses réparations tout court.

Cela n'a pas empêché la Roumanie de prendre de tout cœur l'initiative de l'emprunt hongrois et de lutter, dans toute la mesure de ses moyens, pour son succès, ainsi que les procès-verbaux officiels à eux seuls le prouvent.

Cela n'a pas empêché que l'on demandât à la Roumanie, malgré la suspension de l'élément important de son actif que constituent les réparations, de consolider toutes ses dettes de guerre, très considérables comme montant et, pour la majeure partie, *contractées en monnaie-or*. Elle l'a fait. Et les dettes de guerre à l'égard de la Grande-Bretagne, des Etats-Unis, de l'Italie et de la France, furent tour à tour consolidées, et les annuités qu'elles comportent sont régulièrement payées.

Mais tout cela exigeait que la Roumanie, dont les créances dérivant du Traité de Trianon étaient suspendues, se couvrit expressement de tout risque de se voir demander encore, au surplus, l'exécution de toute obligation qui pourrait dériver pour elle du même Traité de Trianon.

Et elle le fit.

*
* *

49. Dans la requête par laquelle les Etats de la Petite Entente saisirent le Conseil en septembre 1923 de la demande d'entreprendre l'étude d'un plan de restauration financière de la Hongrie, d'accord avec les pays intéressés, les trois signataires de la requête, **origine et base de tout ce qui fut fait**, MM. Benès, Titulesco et Yovanovitch, faisaient déjà figurer parmi les conditions nécessaires : **l'ajournement réciproque des paiements.**

Dans la première séance du sous-comité hongrois, tenu à Paris le 12 décembre 1923, M. Titulesco, au nom de la Petite Entente, fixait les quatre conditions « **indispensables pour le succès du plan de la restauration de la Hongrie** » (pages 2 et 3 du procès-verbal).

Elles étaient : 1^o la solution des questions pendantes avec la Hongrie ; 2^o l'**ajournement des obligations des Etats successeurs, résultant du Traité** ; 3^o le contrôle militaire ; 4^o l'établissement du plan technique de la restauration.

Le comte Bethlen ne souleva, comme c'était naturel, aucune objection contre l'ajournement des obligations des Etats successeurs dérivant du Traité.

Ce n'était pas *seulement naturel* de la part de la Hongrie de ne pas soulever d'objection à l'ajournement des obligations des Etats successeurs résultant du Traité de Trianon ; *c'eût été impossible de le faire* précisément à l'occasion de l'ajournement des obligations de la Hongrie prévues par l'article 162 du Traité de Trianon.

En effet, par l'article 161, la Hongrie **assume la responsabilité, pour les avoir causés, de toutes les pertes et de tous les dommages subis par les Etats alliés et associés et leurs nationaux pendant la guerre.**

Et l'article 162 stipule :

« Les gouvernements alliés et associés reconnaissent que les ressources de la Hongrie ne sont pas suffisantes — en tenant compte de la diminution permanente de ses ressources qui résulte des autres dispositions du présent traité — pour assurer complète réparation de ces pertes et de ces dommages. *Les gouvernements alliés et associés exigent toutefois et la Hongrie en prend l'engagement que soient réparés, dans les conditions déterminées ci-après, les dommages causés, pendant la période au cours de laquelle chacune des puissances alliées et associées a été en guerre avec la Hongrie, à la population civile des Puissances alliées et associées et à ses biens, par la dite agression par terre, par mer et par les airs et d'une façon générale des dommages définis à l'Annexe I ci-jointe* ».

Il restera éternellement impossible qu'un traité, par lequel la Hongrie assume expressément, par l'article 161, la responsabilité, pour les avoir cau-

sés, de toutes les pertes et dommages subis par les gouvernements alliés et associés et leurs nationaux en conséquence de la guerre, qu'un traité qui, cependant, vu la diminution des ressources de la Hongrie, ne demande pas la réparation complète de tous les dommages causés, mais exige toutefois, et la Hongrie en prend l'engagement, de réparer les dommages causés à la population civile, c'est-à-dire à l'immense masse des ressortissants roumains, puisse jamais constituer, soit par l'ampleur que l'on veuille donner aux droits que ce traité confère à la Hongrie ou à ses ressortissants, soit par le jeu de l'exécution des obligations réciproques, cette chose hybride : un traité à bilan passif pour les Puissances alliées et associées, et un traité à bilan actif pour la Hongrie !

Il eût été particulièrement impossible à la Hongrie d'exprimer une telle doctrine, au moment où la Roumanie et ses alliés s'apprétaient à consentir à un ajournement des obligations de l'article 162, condition essentielle de l'emprunt de restauration.

Il eût été même particulièrement délicat, pour elle, de songer à pareille chose, au moment où le comte Bethlen, à la séance du 18 décembre du sous-comité hongrois tenu à Paris (procès-verbal pages 3 à 7), exposa pourquoi les charges du plan financier lui semblaient trop lourdes et les raisons pour lesquelles même les sommes si réduites à payer pendant 20 ans au titre des réparations lui paraissaient un empêchement à la rapide restauration financière de la Hongrie.

Voilà en quels termes le comte Bethlen expliquait à ses créanciers que les besoins intérieurs de la Hongrie devaient tout primer :

« Les besoins du pays ne sont pas satisfaits. Nos fonctionnaires reçoivent annuellement le tiers de leurs traitements d'avant-guerre. Il faut les aug-

menter... *Nous ne pourrons pas, selon le plan qui vous est soumis, faire ce qui serait nécessaire pour maintenir l'ordre. Il est à craindre, dans ses conditions, qu'il se produise une grève de fonctionnaires. Nous aboutirons ainsi au chaos que précisément nous voulons éviter par le plan de reconstruction ».*

Et le comte Bethlen disait encore :

« De plus, il n'y a pas, dans le budget que nous avons élaboré à Budapest, des prévisions pour les investissements nécessaires... *Nos chemins de fer sont dans un état déplorable.* Si nous sommes obligés de faire face à des charges aussi considérables, notre balance de paiement en sera très affectée ».

Certes, aucun débiteur du monde, et spécialement pas le comte Bethlen, qui a donné tant de preuves de son sens pratique, ne tient ce langage à ses créanciers, pour les déterminer à lui accorder les plus larges accommodements quant à l'exécution de ses obligations dérivant d'un contrat, avec l'idée que, si par hasard ce même contrat créait certaines obligations à la charge de ces créanciers, ces derniers devront s'exécuter sur le champ.

Spécialement pas le comte Bethlen qui disait (même procès-verbal page 5) à propos des sommes réduites inscrites pour les réparations :

« D'autre part, la façon dont les réparations ont été prévues dans le plan de reconstruction entraîne pour le gouvernement hongrois une difficulté psychologique fondamentale pour faire accepter ce plan. Le pays est prêt à faire tous les efforts en vue de la reconstruction même ; mais la réalisation devient beaucoup plus difficile, si ces efforts ne sont pas envisagés en vue de ses propres besoins ».

Le comte Bethlen est un homme trop avisé pour ne pas savoir que, s'il dit à ses créanciers que la situation était

telle en Hongrie que l'on ne pouvait escompter que les efforts des Hongrois *en vue de leurs propres besoins*, il ne pouvait pas non plus compter sur les efforts des pays créanciers, dont il demandait la suspension de leurs droits, pour l'exécution d'obligations éventuelles en faveur des sujets hongrois.

De même, lorsque, plus tard, le comte Bethlen admit les sommes réduites à payer au compte des réparations pendant le moratoire, il était un homme trop averti pour ne pas savoir que, contre les efforts ainsi très limités que les Hongrois consentaient, finalement, à faire *aussi en vue des besoins de leurs créanciers*, qui avaient à toucher de très fortes sommes, ils ne pouvaient prétendre que des efforts *tout aussi limités* de la part de ses créanciers, pour l'exécution des obligations éventuelles qui dériveraient pour eux du Traité.

Si la Hongrie avait été représentée à l'époque par un homme *moins averti* que le comte Bethlen, *il le serait devenu sur le champ*, à la suite de la déclaration formelle de M. Titulesco, qui subordonnait d'une façon expresse l'acceptation du plan financier, comportant le moratoire, « à l'ajournement des obligations des Etats successeurs dérivant du Traité ».

Non seulement que cette condition ne souleva à aucun moment la moindre objection de la part du comte Bethlen, mais elle donna lieu à des précisions des plus intéressantes, **déterminant bien qu'il ne s'agit pas seulement de l'ajournement des obligations des Etats successeurs à l'égard de la Hongrie, mais encore de l'ajournement de leurs obligations dérivant du Traité à l'égard de tout le monde, donc des tiers aussi, et même des tiers étrangers non bénéficiaires du moratoire hongrois.**

En effet, comme le Traité de Trianon imposait aux Etats successeurs des obligations à l'égard de tiers étrangers, les Etats successeurs, légitimement, ne voulaient pas que le moratoire accordé à la Hongrie les laissât exposés aux

réclamations de ces tiers fondées sur le Traité, vu la suspension des actifs créés par le Traité : les réparations hongroises.

Ces négociations n'étant pas encore terminées, M. Titulesco le fit remarquer à la séance du sous-comité hongrois tenu à Londres le 21 janvier 1924, et proposa un court ajournement des travaux du sous-comité pour permettre aux Etats successeurs de finir ces négociations avec les Etats autres que la Hongrie.

Le comte Bethlen, auquel l'idée d'ajournement avait déplu, fit observer (page 8 du procès-verbal de la séance) :

« La Hongrie ne peut rien en ce qui concerne les pourparlers entre les principaux Alliés et les Etats de la Petite Entente. Elle comprend qu'avant de consentir un emprunt à un pays, *on lui pose certaines conditions qu'il dépend de lui d'accepter* ; il est plus difficile de comprendre que l'on fasse dépendre sa restauration financière de conditions qui ne le concernent pas ».

Certes, au point de vue de la Hongrie, le langage du comte Bethlen était parfaitement compréhensible. M. Titulesco avait posé comme condition l'ajournement des obligations dérivant du Traité pour les Etats successeurs. La Hongrie n'a jamais soulevé la moindre objection. Elle avait donc fait ce qui dépendait d'elle.

Mais il ne s'agissait pas des obligations éventuelles et bien limitées des Etats successeurs à l'égard des Hongrois bénéficiaires du moratoire. *Il s'agissait de toutes les obligations* que le Traité créait à la charge des Etats successeurs, à l'égard de qui que ce soit, vu la suspension des actifs créés par le Traité.

Procéder autrement, c'eût été prendre le risque de se trouver à découvert.

M. Benès se chargea de l'expliquer (même procès-verbal page 8) :

« L'opinion hongroise ne doit pas croire qu'il s'agit de nouvelles difficultés... D'autre part le comte Bethlen doit aussi penser à l'opinion publique dans les pays de la Petite Entente ; *ceux-ci ne comprendraient pas que leurs gouvernements fissent des sacrifices pour la restauration financière de la Hongrie et qu'ils n'obtinssent pas, en échange, des concessions concernant leurs obligations résultant du Traité de Trianon*. L'appel de la bonne volonté doit donc être général ; il doit s'adresser à la Hongrie et à la Petite Entente pour les accords qu'ils ont à négocier ; mais aussi aux principaux alliés et à la Petite entente, pour que chacun apporte sa part de sacrifice et que l'on aboutisse le plus vite possible ».

50. Nous venons d'exposer ce qui précède, dans le but de démontrer que, non seulement les Etats successeurs, au moment où ils prenaient l'initiative du plan financier pour la Hongrie basé sur le moratoire, ont formellement stipulé, dans la requête de septembre 1923 au Conseil, que leur consentement était subordonné à l'ajournement réciproque des paiements ; non seulement l'ajournement de leurs obligations dérivant du Traité fut posé par eux, dès la première séance du sous-comité hongrois ; non seulement la Hongrie ne souleva, à aucun moment, la moindre objection à cette condition ; mais encore la Hongrie eut l'occasion de connaître que, pour les Etats de la Petite Entente, la suspension des réparations hongroises entraînait l'ajournement, non seulement de leurs obligations à l'égard des bénéficiaires du moratoire, les Hongrois, ce qui ne fut jamais contesté, mais encore celui de leurs obligations dérivant du Traité à l'égard des tiers non bénéficiaires du moratoire. Ceci ne fut pas contesté par la Hongrie comme droit, mais constitua pour elle l'occasion d'exprimer *ses regrets* pour le *léger retard que subissait la réalisation du plan financier*, à cause de conditions qui ne dépendaient pas d'elle

et qu'il n'était donc pas dans son pouvoir de satisfaire.

Comment quelqu'un pourrait-il s'imaginer un seul instant que, si le moratoire hongrois était expressément subordonné par les Etats successeurs à la suspension des obligations dérivant du Traité même à l'égard de **tiers étrangers**, qui ne tiraient aucun avantage du moratoire, il pourrait y avoir un droit découlant du Traité pour la Hongrie, ou pour des tiers hongrois bénéficiaires du moratoire, non suspendu par ce dernier ?

*
* *

51. Si le moindre doute était encore possible, la déclaration de M. Titulesco au sous-comité hongrois dans la séance tenue à Genève le 14 mars 1924, au moment de la signature du Protocole hongrois, est là pour faire lumière définitive sur la condition expresse posée par la Roumanie quant à ses obligations dérivant du Traité, et à laquelle elle subordonnait son consentement au moratoire.

Et cette déclaration de M. Titulesco, à laquelle MM. Benès et Yovanovitch se sont associés, loin d'être suivie par une déclaration de réserves ou de protestation de la part de la Hongrie, est suivie par une déclaration **de remerciements de la part de cette dernière et par la constatation que toutes les difficultés ont été surmontées.**

La séance de la signature du Protocole hongrois du 14 mars débute d'ailleurs par cette déclaration.

M. Titulesco dit que, pour donner une nouvelle preuve de conciliation et du sincère désir que la Roumanie a de contribuer, elle aussi, dans les limites de ses pouvoirs, à la reconstruction économique de l'Europe, il signera le Protocole. Et il ajoute :

« Cette signature n'implique toutefois pas le renoncement de la Roumanie au droit

qu'elle a de lier les obligations imposées par le Traité aux droits que lui confèrent la lettre et l'esprit de ce même Traité ».

Et immédiatement après cette déclaration, le procès-verbal enregistre les déclarations d'adhésion de MM. Benès et Yovanovitch, qui disent être prêts à signer le Protocole, ainsi que la déclaration suivante du représentant de la Hongrie :

« M. Koranyi adresse au Comité les remerciements du gouvernement hongrois. Grâce à la bonne volonté et à la franchise des parties, toutes les difficultés ont été surmontées. Il a la certitude qu'une ère nouvelle commence pour les pays voisins du Bassin du Danube ».

Voici le contrat quant au moratoire.

* * *

52. Ainsi donc, si tout être au monde a le droit de payer sa dette envers A avec l'argent que lui doit B ; si la Roumanie pouvait donc payer à des particuliers hongrois les sommes à eux allouées, *par des arbitres acceptés par elle*, avec l'argent que la Hongrie lui verserait au compte de ses obligations du Traité ; si, pour l'exécution d'une sentence arbitrale, le particulier ne peut agir directement sur le terrain international et c'est à son État de le représenter ; si, la Hongrie ne remplissant pas ses obligations dérivant du Traité, la Roumanie pourrait répondre, à une Hongrie non en règle avec ses échéances mais qui poursuivrait une action en vue de faire exécuter par la Roumanie une sentence arbitrale en faveur d'un de ses sujets, « reprenez sur la somme que vous me devez, mais que vous n'avez pas payée, le montant de la condamnation pour le verser à votre ressortissant » ; si cette autorisation de compenser est la seule exécution possible sur le terrain international ; si un État, en venant en aide à un autre État et en lui accordant

un moratoire pour ses dettes, le service qu'il lui rend ne peut, ni en justice ni d'après le bon sens, lui créer une situation plus désavantageuse qu'il n'avait auparavant, au point de vue des actions que l'Etat débiteur entreprendrait contre lui ; *il se trouve que, dans l'espèce qui nous préoccupe, la Roumanie a expressément subordonné le moratoire accordé à la Hongrie à l'ajournement de ses propres obligations du Traité, même vis-à-vis des tiers étrangers non bénéficiaires du moratoire, et à la connexité formelle des droits et des obligations dérivant du même Traité.*

* * *

53. Si une sentence arbitrale condamnatrice, prononcée par des juges acceptés par la Roumanie, ne peut s'exécuter que sur les réparations, ce n'est pas une raison de conclure que la Roumanie doit accepter l'arbitrage demandé par la Hongrie. Ce n'est pas un risque financier à l'égard de la Hongrie, dont la Roumanie est couverte par les créances que lui confèrent les traités contre la Hongrie, qui empêche la Roumanie d'accepter l'arbitrage.

Ce qui l'empêche d'accepter, entre autres, c'est la mise en discussion de sa souveraineté que comporte l'arbitrage pur et simple sur la question formulée par la Hongrie ; c'est le risque du différend nouveau, lui aussi tranché préalablement, sur la question de la liaison entre les droits et obligations du même traité, si la Roumanie quitte le terrain ferme qu'elle occupe aujourd'hui ; *c'est le risque inutile et non obligatoire d'un précédent de traitement préférentiel à l'égard des étrangers judiciairement établi. Et si la procédure en elle-même est déjà un risque d'agitation dangereuse en Roumanie, le risque d'un précédent est à la fois politique, financier (car tous les autres pays dont relèvent les étrangers qui ont subi la réforme agraire en Roumanie ne sont pas nos débiteurs) et social. Les proprié-*

taires roumains ne se contenteront plus à l'avenir du traitement actuel, et les paysans n'accepteront pas d'assumer d'autres charges que celles établies par les lois agraires, et en plus ils auront perdu confiance dans la stabilité de ces lois. Et tous ces risques auraient été assumés inutilement, et sans obligation, pour une question tranchée, définitivement tranchée, par la Hongrie elle-même.

* * *

54. Si donc une sentence condamnatoire, prononcée en faveur des propriétaires hongrois expropriés *par des arbitres acceptés par la Roumanie*, ne pourrait s'exécuter que sur les réparations dues par la Hongrie, comment un arrangement à l'amiable pourrait-il créer à la Roumanie une situation pire qu'une condamnation ?

Or, un arrangement amiable contre une somme à déboursier par la Roumanie créerait une situation pire que la condamnation.

En effet, si les obligations de payer les réparations s'exécuteront avec le temps, conformément au Traité, et si, partant, la Roumanie sera remboursée un jour par la Hongrie, au titre des réparations, des sommes versées aujourd'hui par la Roumanie aux propriétaires hongrois expropriés, il n'en est pas moins vrai que le créancier, la Roumanie, a dû, non seulement ajourner les paiements de la Hongrie auxquels ses ressortissants avaient droit conformément au Traité, mais en plus faire aussi, pendant le moratoire, *office de banquier gratuit* pour le compte de son débiteur, la Hongrie.

Mais lorsque un tel geste, noble à tous les points de vue, est fait par un gouvernement, il ne peut se réaliser que par une levée d'impôts sur le pays ! Et nous verrons de suite si les taxés sont intéressants.

En tout cas, dans cette hypothèse d'arrangement amiable, l'exécution par compensation d'un jugement condamnatoire est remplacée par une suspension des créances roumaines,

accompagnée d'impôts à payer par les Roumains à leur débiteurs retardataires.

Mais, si nous faisons la seconde hypothèse possible, celle d'un arrangement amiable contre décaissement d'argent frais, suivi un jour — comme la Hongrie l'espère — de l'annulation de ses réparations, la Roumanie aura versé une somme d'argent, **prétendue en vertu du Traité, alors qu'elle ne recouvrera plus l'argent qui lui est dû en vertu du Traité !**

En ce cas, l'exécution par compensation d'un jugement condamnatore est remplacée, à la suite de l'arrangement amiable, par une suspension des créances roumaines, accompagnée d'impôts à payer par les Roumains à leurs débiteurs retardataires *et suivie, ensuite, par un abandon complet des créances roumaines au profit du débiteur : la Hongrie !*

C'est encore plus noble comme geste et, certes, l'attrait du geste désintéressé que l'on fait sans obligation aucune, spontanément, dans le désir de se rapprocher du bien et du beau, est si grand pour les Roumains que, le jour où ils seront mieux connus au delà des frontières, on réalisera que leur psychologie est telle, que l'on pourra obtenir d'eux de grandes choses, tant qu'on fera appel à leur cœur et à leur idéal, tant qu'ils auront nettement l'impression qu'ils peuvent agir en toute liberté, et *rien*, à la suite de la contrainte, matérielle ou morale !

Mais l'attrait du geste noble doit connaître des limites ; sinon, dans la vie privée, il crée le ridicule et, dans la vie politique, il crée l'impossible.

Et peut-on vraiment parler de l'attrait du geste noble dans l'espèce ? Ce serait difficile ! La Hongrie exige une compensation en argent frais, comme preuve de son esprit de conciliation ! La somme décaissée par la Roumanie au profit des propriétaires hongrois expropriés, à discuter dans des négociations amicales, est aux yeux de la Hongrie la concession que l'on veut bien nous faire pour échapper à une chose encore plus terrible : l'établissement par des juges

de ces sommes payables en argent frais dans des sentences condamnatoires !!

Devant un tel langage, rapproché de la note hongroise à la Conférence de la Paix : « Nous demandons une déclaration rassurante sur l'égalité de traitement », des sentiments très nobles aussi : la conséquence vis-à-vis de soi-même, le devoir de défendre les siens, la nécessité de mettre un frein aux tendances qui renversent tout ce qui est et constituent ainsi une source permanente de troubles pour la paix, amènent la Roumanie à dire :

« Il est impossible, que le Traité par lequel la Hongrie assume, pour les avoir causés, la responsabilité de toutes les pertes et de tous les dommages subis par la Roumanie au cours de la guerre ; que le Traité qui dit que, malgré cette responsabilité intégrale de la Hongrie, cette dernière n'est pas en état de donner réparation complète pour tout le mal qu'elle a causé, mais qu'elle paiera quand même les dommages subis par la population civile roumaine ; que le Traité dont même cette obligation de la Hongrie a été ajournée, pour quelque temps, sous la condition formelle que les obligations de la Roumanie dérivant du Traité seront ajournées conjointement, devienne à n'importe quel moment, pour la Hongrie, auteur de dommages à jamais complètement payables, une source de droits supérieurs à ceux conférés à la Roumanie, victime des dommages à jamais complètement réparables, et que les droits éventuels qu'il confère contre la Roumanie puissent être exécutés avant que les obligations certaines de la Hongrie, limitées par la nécessité et ajournées par la solidarité, ne le fussent pas ».

* * *

55. Une telle impossibilité deviendra aussi une impossibilité morale, dès que l'on se rappellera que la créance

réparation n'est une créance d'Etat qu'en apparence, et simplement au point de vue de son exécution.

En réalité, elle est le total d'une multitude de créances de particuliers, frappés dans leur personne et dans leurs biens, qui ne pouvaient figurer, nominativement, dans le traité : les sinistrés de guerre roumains !

En matière de réparations, le Traité de Trianon le dit expressément, l'Etat reçoit de l'argent du fait du dommage causé à ses sujets par la Hongrie. L'Etat reçoit l'argent pour le donner aux sinistrés créanciers. Il fait office de mandataire et d'agent d'exécution de ses ressortissants.

Par le moratoire accordé à la Hongrie, la Roumanie a suspendu la créance de ses sinistrés de guerre. Ils n'ont d'ailleurs presque rien reçu de l'Etat roumain, qui n'a pas eu les moyens de leur venir en aide, une fois les droits des traités suspendus.

Par un arrangement amiable sur les réparations, on va plus loin et on propose une certaine réduction sur des créances de particuliers roumains, nées d'un dommage causé par un acte illicite, la guerre, pour venir en aide à des particuliers hongrois, touchés dans leurs intérêts pécuniers, comme tous les propriétaires en Roumanie sans exception, à la suite d'un acte licite : la réforme agraire.

Par un arrangement amiable sur les réparations, les propriétaires roumains expropriés, qui sont en même temps des sinistrés de guerre, voient leurs créances, en cette seconde qualité, réduites, pour améliorer le sort d'autres expropriés : les propriétaires hongrois.

Un arrangement amiable sur les réparations est bien un sacrifice sur les droits particuliers des sinistrés de guerre roumains, au profit de ceux qui, par leurs actes illicites, les ont fait naître !

Un arrangement amiable contre de l'argent frais

signifie qu'un sacrifice sur les droits des sinistrés de guerre ne suffit pas et qu'il faut encore taxer tous les sinistrés de guerre roumains — et qui ne l'est pas après trois ans d'occupation ennemie ? — au profit de quelques propriétaires hongrois.

Si une telle chose était possible, comme les droits des sinistrés de guerre pourraient un jour disparaître à la suite de l'annulation des réparations, on ne pourrait s'empêcher de se demander : par quel miracle les droits conférés aux particuliers par le Traité de Trianon ont une telle solidité, lorsqu'il s'agit de particuliers hongrois, simples propriétaires expropriés, et une telle fragilité lorsqu'il s'agit de particuliers roumains, les sinistrés de la grande guerre ?

*
* *

56. La Hongrie s'est engagée à réparer toutes pertes et tous dommages causés à la population civile roumaine. C'est là une obligation écrite, non contestée, pour l'établissement de laquelle nul arbitrage n'est nécessaire.

La Hongrie a reconnu que même l'exécution intégrale de cette obligation ne constitue pas la réparation complète de toutes les pertes et de tous les dommages qu'elle a causés au gouvernement roumain et à ses nationaux pendant la guerre. C'est là encore une reconnaissance formelle de la Hongrie, qu'il suffit d'ouvrir le Traité de Trianon et de lire les articles 161 et 162 pour constater.

La Hongrie, à cause de l'état précaire où elle se trouvait en 1924, a obtenu même l'ajournement de cette obligation de réparer les dommages causés à la population civile roumaine. Elle l'exécutera au fur et à mesure de ses possibilités, *mais elle doit l'exécuter, car l'obligation existe.*

Au moment où l'ajournement des obligations de la Hongrie fut consenti par la Roumanie, cette dernière le subor-

donna à l'ajournement des obligations dérivant pour elle du Traité, de même, à l'égard des tiers étrangers non bénéficiaires du moratoire hongrois, mais qui pouvaient avoir des droits contre la Roumanie basés sur le Traité de Trianon. Ceci est encore écrit, maintes fois proclamé, jamais contesté.

Et une fois de plus, au moment même de la signature du Protocole hongrois, la Roumanie déclara que la connexité des droits et des obligations dérivant du même Traité constituait la condition expresse de sa signature.

La Hongrie, une fois de plus, en prit acte, exprima ses remerciements et déclara que, « grâce à la bonne volonté et à la franchise des parties, toutes les difficultés ont été surmontées ».

Et pourtant, mise subitement par l'offre roumaine d'un arrangement amiable, dans les conditions indiquées, en présence de la substance sur laquelle s'exécuterait même une sentence arbitrale condamatoire hypothétique, la substance des propres obligations de la Hongrie, cette dernière la refusa.

Le langage qu'elle tint à cette occasion prouve que non seulement la Hongrie demande l'arbitrage pour faire décider si les traités ne lui ont pas accordé plus qu'elle ne leur a demandé, mais qu'elle tend à séparer aujourd'hui, une fois le moratoire obtenu, les droits qu'elle s'imagine que le Traité lui a accordés, qui, eux, sont *massifs* et *éternels*, des obligations qui dérivent pour elle des mêmes traités, qui, elles, sont *vagues* et *provisoires*.

Le comte Apponyi a voulu ignorer l'existence de l'obligation de réparer intégralement, par la Hongrie, les dommages causés à la population civile roumaine. Il a voulu ignorer même l'article 11 de la Convention du 11 mars 1922, — convention conclue entre la Grande-Bretagne, la France, l'Italie, le Japon, la Belgique, tous membres de la Commission des Réparations à laquelle la Hongrie a donné, par le Traité, mandat de fixer le montant des sommes par elle

dues — à laquelle la Roumanie a donné son adhésion et qui fixe que le minimum des réparations austro-hongroises sera : *le total des biens cédés, des dettes de libération, majoré de six milliards marks-or*. Il n'a voulu connaître que les chiffres réduits fixés pendant le moratoire par la bienveillance des créanciers de la Hongrie, dont la Roumanie le plus affecté de tous, sans vouloir se rappeler que l'ajournement des obligations dérivant pour la Roumanie du même Traité, même à l'égard de tiers étrangers, était la condition formelle de ce moratoire.

Ainsi, il put dire devant le Conseil à la séance du matin du 8 mars 1928 :

« Messieurs, j'en appelle à tous les financiers. Quel est celui qui consentirait à conclure un arrangement extrajudiciaire sur la base d'une perspective composée de telles incertitudes, incertitude quant à la somme dont il s'agira, incertitude quant aux modes de paiement qui seront fixés ?

« *Quel financier accepterait de gréver les finances de son pays d'une somme quelconque en vue d'une perspective de remboursement aussi fantaisiste ?* »

Et, en présence des observations que ces paroles suggèrent sur le champ au délégué roumain, le comte Apponyi voulu expliquer ces paroles. Et ses explications constituent des précisions encore plus importantes.

Le Comte Apponyi disait, en effet, dans la séance du Conseil de l'après-midi du 8 mars :

« L'expérience prouve que la grande question des réparations subit des modifications continuelles dans son application, ce qui est tout naturel, parce qu'on acquiert toujours davantage la conviction de la solidarité économique de tous les pays. Tous les pays souffrent lorsque un d'entre eux est atteint dans son assiette économique. Il n'est dans l'intérêt d'aucune puissance de pousser une autre à la misère. *Par conséquent tout cela est absolument flottant, et c'est à ce caractère flottant de la question des réparations*

que j'ai fait allusion en disant qu'elle ne pouvait pas servir de base à un arrangement financier. Lorsque M. Titulesco était Ministre des Finances de son pays, je suis persuadé qu'il aurait hésité à grever le budget dont il avait la charge, sur la base d'une perspective aussi incertaine dans ses détails. C'est là ce que j'ai voulu dire ».

Quiconque a eu l'occasion d'écouter le comte Apponyi, et par là même de l'admirer, reconnaît qu'il exprime toujours des pensées d'une clarté parfaite. C'est pourquoi les mots peuvent changer, mais l'idée reste la même, car elle est clairement conçue.

« *Perspective de remboursement fantaisiste* », ou « *caractère flottant de l'obligation de payer les réparations* », ou « *perspective incertaine dans les détails* », sont des expressions équivalentes pour la même idée.

Aussi, la Roumanie répond à la Hongrie que, dès qu'elle aurait accepté les conditions *sine qua non* en vue d'écarter le précédent dangereux que nous devons à tout prix éviter, les incertitudes sur la somme à prélever sur les réparations auraient été écartées par une négociation entre elle et la Roumanie. Quant aux modes de paiement, c'était une affaire à régler entre elle et les demandeurs hongrois.

Mais lorsque la Hongrie refuse de payer même à ses propres sujets une certaine partie des sommes qu'elle doit payer aux sinistrés de guerre roumains, et lorsqu'elle motive ce refus « *par l'impossibilité de grever ses finances d'une somme quelconque en vue d'une perspective de remboursement aussi fantaisiste* », ou si l'on préfère « *aussi flottante ou aussi incertaine* », et lorsque, par-dessus, la Hongrie demande que la Roumanie paye une somme d'argent frais à ses ressortissants, la Roumanie répond : « Tant que les droits pécuniers que le Traité de Trianon confère à la Roumanie contre la Hongrie sont suspendus et que, partant, tous les droits dérivant contre elle du Traité de Trianon, même pour des tiers étrangers qui ne bénéficient pas du moratoire, sont suspendus, il n'y a pas de droit en

faveur de la Hongrie et des tiers hongrois bénéficiaires du moratoire, qui ne soient suspendus par ce dernier ».

Et si la Hongrie considère comme fantaisiste, flottant ou incertain, le remboursement des sommes dont elle greverait ses finances en faveur de ses sujets, c'est qu'elle considère comme fantaisiste, flottante et incertaine, l'exécution de ses obligations à l'égard de nos sinistrés de guerre, conformément à son engagement formel pris par l'article 162.

Si les droits sacrés des sinistrés de guerre roumains ont été ajournés pour venir en aide à la Hongrie et que, de ce fait, la Hongrie se sent déjà l'état d'âme du débiteur libéré qui traite de fantaisiste une dette, par ce qu'il n'en perçoit pas le poids au moment où il parle, comment qualifier les prétentions de la Hongrie, concernant les propriétaires hongrois expropriés, contre la Roumanie, de fonder un privilège sur le Traité de Trianon par rapport aux propriétaires roumains expropriés, doublé d'un privilège d'exécution qui consisterait à taxer les sinistrés de guerre roumains en faveur des propriétaires magyars, alors que ces derniers sont leurs débiteurs retardataires ?

De pareilles prétentions se repoussent purement et simplement. L'adhésion à la première serait la capitulation devant la fantaisie ; l'adhésion à la seconde serait le sacrilège ! Le sacrilège, car ce serait le sacrifice de ceux qui, en Roumanie, souffrent et attendent la réalisation des obligations formelles du Traité quant à leurs dommages de guerre et qui verraient, comme récompense de leur longue patience : l'impôt en faveur de leurs débiteurs !

*
* *

57. Il y a des années depuis que la Roumanie se voit appelée à la barre du Conseil pour s'entendre faire par la Hongrie la leçon du respect du Traité !

Et la leçon consiste dans l'invitation obstinée d'adhérer à toutes les fantaisies qu'inspire l'oubli de la parole première à ce curieux professeur !

Nul ne ressent plus que la Roumanie la noble origine de la proposition d'arbitrage du Conseil. Nul ne réalise plus profondément que la Roumanie, qu'elle a été inspirée par le désir de finir avec un différend, par la proclamation du bon droit si évident de la Roumanie par les juges si bruyamment demandés par la Hongrie.

Mais nul ne ressent aussi fortement que la Roumanie, étant donnée l'expérience acquise, que cette noble proposition n'est pas, dans l'espèce, même si elle pouvait être acceptée, la solution du différend.

Si la Roumanie pouvait adhérer à la proposition du Conseil, étant donnée la conception de la Hongrie de séparer les droits que le Traité lui confère des obligations qu'elle y a assumées, malgré leur connexité naturelle, malgré tout ce qui s'est passé à l'occasion de l'emprunt hongrois, le différend serait transposé d'un plan sur un autre. La Hongrie soutiendrait que la Roumanie devrait payer comptant les sommes éventuelles en question, si condamnation il y avait. La Roumanie répondrait, à juste titre, qu'elle a fait une condition expresse de sa signature du Protocole de 1924 de l'ajournement de ses propres obligations dérivant du Traité, même à l'égard des tiers.

Et quelle force donnerait à la Roumanie, dans cette défense, le fait qu'il s'agit non pas d'un acte fait en violation du Traité, mais de l'application d'une réforme agraire, générale, égale pour tous, votée à un moment où les demandeurs actuels étaient roumains et pas hongrois, car ils n'avaient pas opté et l'on ne pouvait prévoir qui opterait ; *et le fait que l'article 250 ne crée pas un droit spécial en faveur des Hongrois, mais supprime un droit nouveau créé en faveur de la Roumanie par le Traité* ; et le fait que l'on ne peut pas taxer les sinistres de guerre au profit de propriétaires étrangers, quand

les premiers sont les créanciers des seconds, qui ne paient pas.

Mais n'importe, le différend continuerait sur le terrain de l'exécution.

Si, contre le consentement de la Roumanie — simple hypothèse car il est impossible de se dispenser de lui — quelqu'un penserait que l'on pourrait instaurer un arbitrage par des moyens de procédure, nomination de juges suppléants, avis de la Cour demandé à la majorité, qu'arrivera-t-il ?

D'abord, on transformerait en une simple question de procédure, une question que le Conseil, pendant plus d'une année, a considéré comme une question de fond intéressant la paix de l'Europe ; ce qui est inadmissible. Et même, pour le faire, le vote de la Roumanie est indispensable.

Ensuite, on ne créerait qu'un semblant de justice arbitrale, et la Roumanie se verrait, à son grand regret, dans la nécessité de refuser l'exécution de pareilles sentences, rendues sans son consentement, contre la volonté formellement exprimée à la Conférence de la Paix, par elle et par la Hongrie, contre sa volonté formellement exprimée aujourd'hui, contre la recommandation du Conseil de septembre 1927. Dans cette hypothèse, la Roumanie ne renoncerait pas à un centime de ses réparations pour exécuter de telles sentences.

Que ferait le Conseil devant ces nouveaux différends ?

Dans la première hypothèse, acceptera-t-il, comme c'est juste, l'exécution par compensation proposée par la Roumanie ?

Dans la seconde hypothèse, étant donnée l'impossibilité pour le Conseil de créer des impôts en Roumanie, et son désir que même des sentences arbitrales ainsi rendues ne restent pas inexécutées, dira-t-il à la Hongrie :

« Je vous autorise de retenir sur les sommes que vous devez à la Roumanie le montant des sentences arbitrales obtenues sans le consentement de la Roumanie ? »

Mais alors, le point d'arrivée de toutes ces complications serait le point de départ où l'on se trouvait en mars : les réparations, — quant auxquelles la Roumanie avait déjà fait une offre d'arrangement amiable dans les conditions déjà exposées, conditions nécessaires pour éviter un précédent dangereux que le Conseil ne veut sûrement pas créer, au détriment des intérêts de la Roumanie et de ses propres intérêts, en provoquant des centaines d'affaires qu'il aurait à résoudre et qui aujourd'hui n'existent pas.

Et de quel prix aurait-on payé le prolongement du différend? Un conflit politique entre la Hongrie et la Roumanie; des répercussions sur l'ordre social en Roumanie; encouragement des tendances hongroises; atteinte au prestige de l'arbitrage par le refus d'une des parties de participer à la procédure et d'exécuter de telles sentences; accroissement des difficultés du Conseil dans l'accomplissement de sa mission pacificatrice!

* * *

58. En ajoutant à cette perspective d'avenir un coup d'œil rétrospectif sur le développement que la Hongrie a pu donner à cette affaire, qui a à sa base sa demande d'égalité de traitement à la Conférence de la Paix en 1920, le Conseil peut toucher du doigt la source de toutes les difficultés présentes et futures : *c'est la tendance hongroise qui se développe à vue d'œil, dans le sens de l'amplification pour tout ce qui lui paraît être un droit et dans le sens de l'éthérisation pour tout ce qui est obligation certaine.*

C'est donc d'une observation prolongée et d'une expérience acquise que la Roumanie tire la conviction que l'unique moyen de mettre un terme à ces difficultés consiste à rappeler la Hongrie aux réalités que constituent, pour elle, la parole première et la connexité

qui existe entre droits et obligations dérivant du même traité.

Et c'est pourquoi la Roumanie considère que la recommandation unanime du Conseil du 19 septembre 1927 d'inviter les parties à se conformer aux principes du rapport du Comité des Trois, reste la sentence morale conforme au Pacte dans l'affaire, quoi qu'il arrive.

L'acceptation par la Roumanie de cette recommandation est une concession faite à la S. D. N. et à l'esprit de conciliation. En effet, l'arbitrage sur la *fraude au Traité*, théoriquement possible, pratiquement inutile vu les circonstances, est le maximum que l'on puisse demander à un pays qui, en matière de délits internationaux, n'a commis que celui d'avoir, à ses dépens, sauvé la propriété individuelle en 1917 et 1919 dans toute l'Europe Centrale. La Roumanie a fait cependant cette concession pour apporter sa part de contribution à la transformation du *désirable* en *possible* sur le terrain international. *Mais il ne faut pas oublier qu'elle n'a donné son adhésion au rapport du Comité des Trois qu'indivisiblement avec ses conclusions et que le refus de la Hongrie a rendu cette adhésion caduque.*

Le rapport du Comité des Trois, basé sur la combinaison de l'article 11 et de l'article 239, conciliait le respect de la justice arbitrale et le respect de la parole donnée, en déclarant que l'arbitre roumain sera réintégré ou le juge suppléant nommé, après que la Hongrie aura déclaré accepter les principes qu'il énonçait.

Le Conseil, unanimement, invita les parties à se conformer à ces principes. Un véritable plébiscite intellectuel se prononça en faveur de la recommandation du Conseil. Quarante-cinq des plus grands jurisconsultes de tous les pays du monde écrivirent articles et consultations établissant l'inexistence des sentences rendus par le Tribunal mixte, l'absence de toute obligation de faire constater cette inexistence par des juges,

en louant l'action du Conseil et en démontrant son bien-fondé (1).

La question est d'ailleurs claire. Il ne s'agit pas de se poser la question de savoir si l'article 239 crée un droit ou un devoir, car on se trouve en présence d'une requête basée

(1) Voir les 2 volumes : **La Réforme Agraire en Roumanie et les Optants hongrois de Transylvanie devant la Société des Nations (1927 et 1928)**, études rédigées par MM. : — **Alejandro Alvarez**, Correspondant de l'Institut de France, Vice-Président de l'Institut de Droit International ; — **Jean Appleton**, Professeur à l'Université de Lyon, Président de l'Association des Avocats de France ; — **Etienne Bartin**, Professeur à la Faculté de Droit de Paris ; — **Jules Basdevant**, Professeur de Droit des Gens à la Faculté de Droit de Paris ; — **H. Berthélémy**, Membre de l'Institut de France, Doyen de la Faculté de Droit de Paris ; — **Yves de La Brière**, Professeur de Droit des Gens à l'Institut catholique de Paris ; — **J.-L. Briery**, Chichele Professor of International Law and Fellow of All Souls College, Oxford ; — **Henri Capitant**, Professeur à la Faculté de Droit de l'Université de Paris ; — **René Cassin**, Professeur à la Faculté de Lille, Membre de la Délégation Française à la S. D. N. ; — **Arrigo Cavaglieri**, Professeur de Droit International à l'Université de Naples ; — **Le Baron Descamps**, Ministre d'Etat, Vice-Président du Sénat, Membre de l'Institut de France et de l'Académie Royale de Belgique, Professeur à l'Université de Louvain ; — **Jules Diena**, Vice-Président de l'Institut de Droit International, Professeur à la Faculté de Pavie ; — **Léon Duguit**, Doyen de la Faculté de Droit de Bordeaux ; — **Prospero Fedozzi**, Professeur de Droit International, Ancien Recteur de l'Université de Gênes, Membre de l'Institut de Droit International ; — **Henri La Fontaine**, Vice-Président du Sénat de Belgique, Membre de l'Institut des Hautes-Etudes de Belgique, Président du Bureau International de la Paix, Membre du Conseil Interparlementaire, Ancien Professeur de Droit International, Lauréat du Prix Nobel pour la Paix ; — **Louis Le Fur**, Professeur à la Faculté de Droit de Paris ; — **Scipione Gemma**, Professeur à la Faculté de Droit de Bologne ; — **A. Pearce Higgins**, C. B. E., K. C., LL. D., Wehwell Professor of International Law in the University of Cambridge, Membre de l'Institut de Droit International ; — **Edouard His**, Professeur à la Faculté de Droit de Zurich ; — **Gaston Jeze**, Professeur à la Faculté de Droit de Paris, Directeur de la Revue de Droit Politique et de la Science Politique ; — **André Lenard**, Avocat à la Cour de Paris ; — **J. Limburg**, Ancien Bâtonnier de l'Ordre des Avocats de La Haye, Membre de la Délégation des Pays-Bas auprès de la Société des Nations ; — **Charles Lyon-Caen**, Membre de l'Institut, Doyen honoraire de la Faculté de Droit de Paris ; — **Barbosa de Magalhaes**, Ancien Ministre des Affaires Etrangères, Professeur à la Faculté de Droit de Lisbonne, Délégué du Portugal dans l'Arbitrage avec l'Allemagne relatif aux dommages de

sur l'article 11 du Pacte, sur laquelle est venue se greffer une demande basée sur l'article 239.

L'article 11 est le siège des pouvoirs les plus étendus du Conseil. Ce dernier a décidé le 15 mars 1927, par l'acceptation d'un rapport le disant, que l'article 11 ne doit pas être limité par des interprétations ou énumérations pré-

guerre, Membre du Comité d'Experts de la Société des Nations pour la codification du Droit International ; — **J. E. G. de Montmorency**, M. A., LLh. (Cantab) Barrister at Law, Quain Professor of Comparative Law in the University of London ; — **Theodor Niemeyer**, Professeur à l'Université de Kiel, Conseiller intime de Justice, Directeur de la « Zeitschrift für internationale Recht » et du « Jahrbuch des Völkerrechts », membre de l'Institut de Droit International ; — **Paul Pic**, Professeur à la Faculté de Droit de Lyon ; — **Maurice Picard**, Professeur agrégé à la Faculté de Droit de Paris ; — **Nicolas Politis**, Vice-Président du Curatorium de l'Académie de Droit International de La Haye, Membre de l'Institut de Droit International et de la Cour permanente d'arbitrage ; — **André Prudhomme**, Professeur agrégé des Facultés de Droit, Directeur du Journal du Droit International ; — **Robert Redslob**, Professeur à la Faculté de Droit de Strasbourg ; — **Baron Alberic Rolin**, Président d'hon. de l'Institut de Droit International, Professeur émérite à l'Université de Gand ; — **Antonio Salandra**, Professeur de Droit à l'Université de Rome, ancien Président du Conseil des Ministres, Ancien Délégué de l'Italie au Conseil de la S. D. N., Membre de l'Institut de France ; — **Quintiliano Saldana**, Professeur à la Faculté de Droit de Madrid, Membre de l'Assemblée Nationale espagnole ; — **Gabriele Salvio**, Professeur à l'Université Royale de Pise ; — **Walther Schucking**, Professeur à l'Université de Berlin, Membre de la Cour d'arbitrage de La Haye ; — **Marcel Sibert**, Professeur à la Faculté de Droit de Lille, Directeur de la Revue Générale de Droit International Public ; — **Antoine Sottile**, Membre du Conseil de l'Institut de Droit International de Rome, Directeur de la Revue de Droit International de Genève ; — **Karl Strupp**, Professeur à la Faculté de Droit de Francfort a/ M., Membre de l'Institut de Droit International ; — **Le Baron M. de Taube**, Ancien Professeur de l'Université de Saint-Pétersbourg et Sénateur de Russie, Membre de l'Institut de Droit International et du Curatorium de l'Académie de Droit International de La Haye, Ancien Membre de la Cour permanente d'arbitrage de La Haye ; — **Louis Trotabas**, Professeur agrégé à la Faculté de Droit de l'Université de Nancy ; — **Donnedieu de Vabres**, Professeur à la Faculté de Droit de Paris ; — **Charles de Visscher**, Professeur à l'Université de Gand, Secrétaire Général de l'Institut de Droit International, Membre de la Cour Permanente d'Arbitrage ; — **Albert Wahl**, Professeur à la Faculté de Droit de Paris, Doyen honoraire de la Faculté de Droit de Lille ; **Jose de Yanguas**, Professeur à la Faculté de Droit de Madrid, membre de l'Académie Royale de Jurisprudence et de Législation.

cises des actes qu'il autorise le Conseil à faire. Dans les conditions de l'espèce, se poser la question si le Conseil peut ou ne peut pas nommer un juge, c'est en réalité essayer de limiter l'article 11. Demander un avis à un tiers sur la question, ce serait pour le Conseil poser à autrui la question : *to be or not to be*.

D'ailleurs, 45 maîtres du droit international ont répondu, unanimement, que le Conseil est souverain de nommer ou ne pas nommer le juge. Et, depuis plus d'un an, le Conseil applique cette doctrine.

La Roumanie considère que, vu la nécessité de mettre un frein, dans l'intérêt de la paix, aux tendances hongroises de faire table rase des propres aveux de la Hongrie au moment de la conclusion du Traité et de séparer ce qui est indivisible, les droits et les obligations du même Traité, la solution de l'affaire, vu le défaut d'accord entre les parties et la recommandation de septembre basée sur le rapport du Comité des Trois, est de considérer l'affaire comme close.

*
* *

59. Si l'arbitrage ne peut-être dans l'espèce la solution du différend, ce n'est donc pas l'impossibilité pour la Roumanie d'adhérer à la proposition du Conseil du 9 mars qui en est la cause. C'est l'intention nettement exprimée de la Hongrie de faire, sous le prétexte des plus nobles aspirations internationales, d'une demande d'arbitrage, au nom du respect de la justice arbitrale, pour une question à laquelle elle a déjà répondu elle-même auparavant, le premier acte d'une pièce dont le second devrait être : « au nom du respect de la formule exécutoire payez de suite », pour que si, cédant à des pressions extérieures, on mettait des impôts pour les sinistrés de guerre roumains, créanciers non payés, au profit des propriétaires hongrois, leurs débiteurs retardataires, et ceci à l'occasion de la question la plus

sensible à tous, la réforme agraire, le troisième acte devienne ce que chacun peut aisément supposer.

Si ce n'est pas ainsi, pourquoi la Hongrie a-t-elle refusé en mars 1928 l'offre d'arrangement amiable sur les réparations, faite par la Roumanie ?

*
* *

60. La Hongrie a trop souvent parlé, et devant le Conseil et devant l'opinion publique internationale, du respect du contrat et du respect de la justice arbitrale, à propos des actes de la Roumanie, pour que cette dernière, au moment où il lui est impossible d'accepter une proposition du Conseil, après s'être soumise déjà, deux fois, malheureusement sans conséquences, à ses recommandations unanimes refusées par la Hongrie, n'ait pas le droit de légitime défense de dire : « Mais ce que la Hongrie met à l'abri de ces principes, ce sont justement des actes qui constituent leur contradiction flagrante », et pour ne pas donner au Conseil, sous forme de tableau synoptique, le bilan de tous les faits et gestes des parties intéressées pendant les cinq ans qui se sont écoulés depuis que l'affaire a vu le jour.

Le voici :

TABLEAU COMPARATIF

DATE	ROUMANIE	HONGRIE
1920. Conférence de la Paix	Egalité de traitement.	Egalité de traitement.
1923. Avril, Conseil	Egalité de traitement.	Privilège, mais pas de prétention à une justice internationale obligatoire.
1923. Mai	Accord de Bruxelles.	Accord de Bruxelles.
1923. 12 juin	Maintien de l'accord.	Désaveu du plénipotentiaire hongrois.
1923. 8 juillet	Acceptation de la recommandation unanime du Conseil.	Refus de cette recommandation.
1924. 14 mars	Subordination expresse, par la Roumanie, de sa signature, au moment où elle fut apposée sur le Protocole d'emprunt hongrois, à l'ajournement de toutes les obligations dérivant du Traité de Trianon pour la Roumanie, même à l'égard de tiers étrangers non bénéficiaires du moratoire, les actifs de la Roumanie créés par le Traité étant suspendus.	Acceptation avec remerciements; déclaration que toutes les difficultés ont été surmontées.
1926. Décembre Tribunal arbitral mixte	Egalité de traitement.	Privilège et prétention de justice internationale obligatoire et permanente: le Tribunal arbitral mixte, pour juger la conformité de toutes les lois roumaines avec le prétendu traitement préférentiel dû aux étrangers.
1927. 7 mars	Egalité de traitement.	Demande de juges supplémentaires pour permettre au T. A. M. de prononcer le privilège sollicité sur la base du Traité de Trianon.
1927. 19 septembre	Acceptation de la recommandation unanime du Conseil de soumettre le différend à l'arbitrage après que la Hongrie se sera conformée au principe d'égalité.	Refus de cette recommandation.

DATE	ROUMANIE	HONGRIE
1927 novembre		<p>Privilège demandé, cette fois-ci, sous forme d'arrangement extra-judiciaire qui accorderait aux sujets hongrois la restitution de certains biens en nature et une indemnité complémentaire à celle fixée par la loi agraire roumaine.</p>
1927 décembre	<p>Réponse que non seulement l'arrangement extra-judiciaire proposé par la Hongrie équivalait exactement à ses prétentions judiciaires, mais encore que la proposition hongroise constitue une aggravation de celle faite en 1923 par laquelle elle ne demandait aucune restitution en nature des biens expropriés.</p>	
1928 février-mars	<p>Offre d'arrangement amiable dans les conditions de la note adressée au gouvernement hongrois, proposant d'attribuer aux propriétaires hongrois expropriés une certaine somme à fixer par accord, sur celles dues par la Hongrie aux sinistrés de guerre roumains.</p>	<p>Refus de l'offre roumaine et, malgré la condition expresse que le moratoire accordé à la Hongrie est subordonné à l'ajournement des obligations dérivant du Traité pour la Roumanie, même à l'égard de tiers étrangers non bénéficiaires du moratoire, demande d'une somme d'argent frais, c'est-à-dire levée d'impôts sur les sinistrés de guerre roumains auxquels la Hongrie ne paie pas les dommages à eux causés par l'acte illicite qu'est la guerre, en vue de créer le privilège en faveur des propriétaires hongrois, leurs débiteurs retardataires, touchés dans leurs intérêts pécuniaires par un acte illicite : la réforme agraire.</p>

61. Que veut la Hongrie ?

La Hongrie veut-elle l'arbitrage pour lui-même, par dévouement à l'idée, pour éviter même l'apparence que son fonctionnement puisse jamais être dérangé ? Pour une dernière fois la Roumanie lui dit : elle l'a, l'arbitrage, dans les conditions du rapport du Comité des Trois et de la recommandation unanime du 19 septembre 1927, que la Roumanie a acceptée. Et ces conditions, recommandées par le Conseil, ne sont pas autres que celles qui dérivent des propres demandes de la Hongrie à la Conférence de la Paix, avant et en vue de la signature du Traité.

La Hongrie veut-elle une concession, en plus de toutes celles que la Roumanie lui a déjà faites ? Elle l'a, la concession, dans l'offre d'arrangement amiable roumaine, telle qu'elle est formulée dans la note adressée à son gouvernement.

La Hongrie veut-elle que l'arbitrage, quelles que soient les conditions dans lesquelles la Roumanie l'accepte et quelles que soient les conditions dans lesquelles la Hongrie le demande, constitue une simple procédure dont l'aboutissement soit de faire verser à la Roumanie *une somme quelconque d'argent*, alors que la Hongrie ne lui verse pas l'argent qu'elle lui doit en vertu du Traité ?

Elle a cette fois-ci le refus de la Roumanie.

CONCLUSIONS

62. Telles sont les raisons pour lesquelles la Roumanie ne peut adhérer à la proposition du 9 mars.

Elle ne peut s'empêcher d'exprimer, à cette occasion, ses profonds regrets de devoir séparer, pour la première fois, sa voix de membre du Conseil de celle de ses collègues.

Nous tâcherons de résumer les raisons exposées, dans les principaux points suivants :

a) Comment le privilège, qui a été exclu formellement, avant et en vue de la signature du Traité de Trianon, comme une condition de cette dernière, par la demande des Etats successeurs de bien préciser que leurs obligations ne dépassent pas le traitement égal ; par la note officielle de la Conférence de la Paix, déclarant que les biens des sujets hongrois restent sous l'empire de la loi nationale *sans préférence d'aucune espèce* ; par la demande de la Hongrie elle-même d'une déclaration rassurante lui accordant le traitement égal ; comment le privilège peut-il encore faire légitimement l'objet d'un différend basé sur le Traité de Trianon même ?

b) Comment la prétention *ultérieure* de la Hongrie à un privilège basé sur l'article 250, à propos duquel elle a formulé précisément sa demande de traitement égal, et en présence de la note officielle de la Conférence de la Paix, qui déclare que l'idée du privilège ne mérite même pas la peine d'insérer quelques mots supplémentaires pour l'écartier, tellement l'égalité est naturelle, comment cette prétention *ultérieure* de la Hongrie à un privilège peut-elle, sur le terrain international où la justice n'est ni obligatoire ni générale, se transformer néanmoins en différend, si important qu'il doive être soumis à l'arbitrage, et si grave que, si

on le refusait, ce serait la justice arbitrale, et non le contrat, qui serait violé?

c) Comment, étant donné l'absence de tout tribunal obligatoire pour constater l'excès de pouvoir en droit international, la confirmation par des juges du bon droit le plus évident peut-elle être autre chose qu'une *simple désirabilité*, aussi compréhensible qu'elle soit ?

d) Comment peut-on néanmoins, dans l'état actuel du droit international qui ne donne pas à la Roumanie des juges pour ses créances les plus sacrées, pousser cette désirabilité, jusqu'au point de *créer la question* dont l'exclusion *formelle et préalable* a été la condition de la signature du Traité de Trianon, et jusqu'au point de solliciter la Roumanie, à propos de procès de simples particuliers, à interroger des arbitres étrangers si elle jouit ou non *de la souveraineté normale* de tout Etat d'Europe ?

e) Comment la conciliation des facteurs divers en présence peut-elle être constituée par quelque chose d'autre que les règles du rapport du Comité des Trois, recommandées unanimement par le Conseil le 19 septembre 1927, et par des conclusions avec lesquelles elles forment un tout indivisible : arbitrage, après que la Hongrie aura consenti *à se conformer à elle-même* ?

f) Comment, si les obligations pécuniaires de la Hongrie dérivant du Traité ont été ajournées par sa créancière la Roumanie, sous la condition expresse, répétée une fois de plus *au moment de la signature du protocole d'emprunt hongrois*, que cet ajournement est fait contre l'ajournement des obligations dérivant, pour la Roumanie, du Traité, *même à l'égard des tiers étrangers*, non bénéficiaires du moratoire, vu la suspension des actifs roumains créés par le Traité, la Hongrie peut-elle encore, pendant le moratoire à elle accordé, prétendre que la Roumanie exécute ce qu'elle pense être ses obligations, alors que la Hongrie n'exécute pas, elle, ses obligations du même Traité ?

g) Comment, si les sentences condamnatoires, prononcées, *par des arbitres acceptés*, quant aux obligations de

l'une des parties du Traité, s'exécutent par compensation avec les obligations dérivant du même Traité pour la partie qui poursuit l'exécution de ces sentences, un arrangement amiable, quant aux obligations en question, se ferait-il autrement que par compensation, et pourrait-il créer une situation pire que la condamnation ?

h) Comment, si la créance-réparation est, selon la lettre du Traité, une créance d'Etat seulement pour l'exécution, ne pas constater que, face à face, se trouvent d'une part des particuliers roumains, *les sinistrés de guerre*, d'autre part des particuliers hongrois, les propriétaires expropriés ?

i) Comment ne pas faire la distinction, entre la créance certaine des sinistrés roumains, née à la suite d'un acte illicite de la Hongrie : la guerre, et la prétention des propriétaires hongrois, née à la suite d'un acte licite de la Roumanie : la réforme agraire ?

j) Comment la Hongrie ne veut-elle pas voir que le moratoire à elle accordé, pour les nécessités de sa restauration financière, est *tout simplement* la suspension des droits des sinistrés de guerre roumains, *qui attendent* que la Hongrie leur paye les sommes à eux dues en vertu du Traité ?

k) Comment, cela étant, si les prétentions de la Hongrie étaient admises, ne pas en conclure que les droits des particuliers roumains, *les sinistrés de guerre*, dérivant du Traité de Trianon, auraient une telle fragilité, tandis que les prétentions des particuliers hongrois, *des propriétaires expropriés*, fondées sur le même Traité, auraient une telle solidité, que, pour satisfaire ces derniers, il faut arriver à taxer les premiers, créanciers des seconds, en faveur des seconds, débiteurs des premiers ?

l) Comment, si les sentences condamnationnelles éventuelles s'exécutent par compensation avec les obligations de la Hongrie, l'arbitrage peut-il rester *un instrument de paix*, s'il bouleverse tout un pays pour aboutir à des sentences qui s'exécuteront le jour où la Hongrie exécutera ses obligations ?

m) Comment, si les sentences condamnatoires éventuelles devraient entraîner un décaissement d'argent de la part de la Roumanie dont les droits du Traité sont suspendus, l'arbitrage pourrait-il rester *l'instrument de justice* qu'il est et doit être, lorsqu'il bouleverserait 18 millions d'hommes au profit de 300 pour aboutir au résultat suivant :

TRAITÉ DE TRIANON

Article 162 :

« La Hongrie reconnaît être responsable pour les avoir causés des pertes et des dommages subis par les gouvernements alliés et associés et leurs nationaux, en conséquence de la guerre. Ne pouvant assurer complète réparation de ces pertes et dommages, la Hongrie prend toutefois l'engagement que soient réparés les dommages causés pendant la guerre à la population civile et à ses biens ».

Article 250 :

« Nonobstant les dispositions de l'article 232 et de l'annexe de la Section IV, les biens, droits et intérêts des ressortissants hongrois ou des sociétés contrôlées par eux, situés sur le territoire de l'ancienne Monarchie austro-hongroise, ne seront pas sujets à saisie ou liquidation en conformité de ces dispositions ».

BILAN

Si cela pouvait jamais être, cela signifierait :

Pour la Roumanie, à la suite du moratoire et de l'éventualité de l'annulation des réparations, *rien* des droits prévus par le Traité ; pour la Hongrie, prétention à tout ce qui existe dans le Traité et à..... *quibusdam aliis* !

