

Sw. 78100

II 85165

L'AVENIR DE L'ALBANIE

PAR

LE BARON DESCAMPS

MINISTRE D'ÉTAT, SÉNATEUR

MEMBRE DE L'ACADÉMIE ROYALE DE BELGIQUE

DE L'INSTITUT DE DROIT INTERNATIONAL ET DE LA COUR PERMANENTE D'ARBITRAGE

63777
77269



Donațiunea Maioresc

215464

LOUVAIN

Imprimerie-Librairie Charles Peeters

20, Rue de Namur, 20

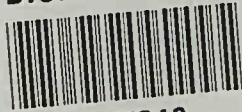
1913

1956

CONTROL 1953 =

Biblioteca Centrală Universităţii	
BUCUREŞTI	
Cota	85165
Inventar	77249

B.C.U. Bucuresti



C77249

PC 85/00

TABLE DES MATIÈRES.

	Pages.
INTRODUCTION.	3
I. L'INSTITUTION DE NEUTRALITÉS DANS UN INTÉRÊT INTERNATIONAL PERMANENT	7
II. UN TYPE DE NEUTRALITÉ PERMANENTE. LA NEUTRALITÉ BELGE.	10
III. LA QUESTION ALBANAISE	17
IV. LES TITRES DE L'ALBANIE A L'AUTONOMIE	20
V. LA CONSTITUTION NATIONALE ET INTERNATIONALE DE L'ALBANIE.	27
VI. LA QUESTION DES RAPPORTS AVEC L'EMPIRE OTTOMAN.	31
VII. LA QUESTION DES RAPPORTS AVEC LA CONFÉDÉRATION BALCANIQUE	36
VIII. LE LITTORAL DE L'ALBANIE	38
IX. LES NATIONALITÉS	41
X. L'ÉQUILIBRE INTERNATIONAL	43

INTRODUCTION

La question d'Orient est entrée dans une phase nouvelle.

L'avenir de l'Albanie va se décider.

Le moment est venu d'examiner le problème albanais dans toute son ampleur, en esprit d'équité et d'impartialité, à la lumière des enseignements du passé, au point de vue des nécessités du présent, en tenant compte des exigences de l'avenir.

L'auteur de cet essai n'appartient à aucun des États en conflit, à aucune des Puissances en compétition actuelle ou future. Ayant suivi depuis longtemps l'évolution du droit des gens et le mouvement de la vie internationale, il croit pouvoir, sans trop de témérité, aborder les questions de droit public qui se rattachent à la constitution d'une Albanie libre et neutre.

Il voudrait mettre en lumière le côté harmonique de ces questions plutôt que leur aspect irritant. Il y a dans nombre de démêlés humains une part d'antagonismes factices : à tel degré de l'échelle des points de vue, oppositions d'aspect irréductible ; à un degré plus élevé, convergence et conciliation. Le malheur est que l'on s'attarde souvent au premier échelon.

I. L'INSTITUTION DE NEUTRALITÉS DANS UN INTÉRÊT INTERNATIONAL PERMANENT

Parmi les éléments d'équilibre international si variés et en partie si mobiles, le XIX^e siècle a réservé une place stable à la constitution de neutralités de principe en harmonie avec un intérêt général reconnu. Certains pays, dont le territoire est relativement peu étendu et la population peu considérable, occupent en fait une position d'une importance capitale dans l'ordre international. Il est d'intérêt pour tous que ces pays ne soient pas entraînés dans des mêlées qui compromettraient leur existence. L'intérêt général peut d'ailleurs converger ici avec l'intérêt particulier de petites communautés politiques, peu disposées à s'aventurer dans des conflits étrangers, où elles ont généralement plus à perdre qu'à gagner. L'établissement de neutralités de principe a pour objet de soustraire d'une manière permanente ces communautés à toute immixtion comme à toute implication dans les luttes armées engagées entre d'autres membres de la société des nations.

Il y a quelques années, un éminent jurisconsulte russe, M. de Martens, publiait dans la *Revue des deux Mondes* un article très remarqué sur l'extension des neutralités permanentes (1). Il constatait que cette extension est « conforme aux aspirations les plus nobles des nations modernes », et signalait la mesure importante en laquelle ce régime international spécial est aujourd'hui « fondé sur l'expérience ». En ce qui regarde le caractère que tend à revêtir cette institution, il s'exprimait en ces termes : « La neutralisation des États se présente aujourd'hui dans des conditions bien différentes de celles où elle se présentait au siècle dernier. Dans les temps passés, et

(1) 15 novembre 1903.

particulièrement au commencement du XIX^e siècle, la neutralisation d'un petit État comme la Suisse, était généralement regardée comme un cadeau que lui faisaient les grandes Puissances de l'Europe. A présent, la déclaration de la neutralité permanente devrait être reconnue comme la manifestation d'un droit individuel et personnel de l'État ». « Plus il y a de neutralités permanentes, ajoutait-il, mieux le règne de la paix dans les relations internationales est assuré. Plus grand est le nombre des États neutralisés, plus seront restreintes les limites des conflits sanglants entre les peuples. »

A l'appui de sa thèse, M. de Martens empruntait à l'étude que nous avons publiée sur « *La neutralité de la Belgique* » (1), ces paroles par lesquelles un patriote belge, M. Lehon, exposait au Congrès National de 1831 les avantages de la neutralité permanente : « Appliqué à la Belgique, ce système tend plutôt à la préserver de la convoitise des grandes puissances qu'à la restreindre dans ses droits ; sa défense contre toute agression reste entière ; elle jouit de l'avantage de ne pouvoir être entraînée dans une guerre étrangère ; elle possède un moyen de résistance aux exigences des grands États, elle peut affecter une plus grande somme de ses ressources à tous les genres d'améliorations et de prospérité intérieure. Du reste, libre dans ses relations de commerce, même en temps de guerre, elle est inviolable dans son territoire et attire l'étranger par ses garanties de sécurité. Si la neutralité est impuissante, comme tout autre traité, en cas de conflagration générale, elle est protectrice, dans les autres cas d'invasion ou de guerre ; et comment méconnaître ce qu'elle a de tutélaire pour nos provinces au seul souvenir de notre histoire ? »

En vue d'étendre et de faciliter l'établissement d'un tel régime, M. de Martens préconisait, au point de vue politique, la formation de nouvelles neutralités de principe par déclaration unilatérale des États, soutenant que l'affirmation solennelle

(1) *La neutralité de la Belgique au point de vue historique, diplomatique juridique et politique*, 1902, p. 201. Nous nous référons, dans la première partie de la présente étude, aux développements donnés dans cet ouvrage.

— élevée par une nation à la hauteur d'une maxime d'État et spécialement d'un statut constitutionnel — de la volonté d'adopter comme ligne invariable de conduite la non-participation aux conflits armés entre d'autres États, devait produire les mêmes effets, qu'elle fut ou non reconnue par les nations étrangères. « Dans la vie privée, disait-il, personne ne contestera notre droit individuel de déclarer une fois pour toutes que nous voulons garder notre absolue neutralité dans les querelles entre nos voisins ou connaissances. Dans la vie politique ou internationale le même droit doit être reconnu aux États de déclarer « urbi et orbi » et pour toujours qu'ils veulent rester en dehors de toutes complications internationales et ne prendre aucune part dans les conflits entre les nations. »

Il y a peut-être dans les idées émises par le jurisconsulte russe quelque défaut de précision quant à la portée juridique exacte des déclarations unilatérales de neutralité, et quelque oubli de cette vérité que ces déclarations n'offrent pas pour tous les États les mêmes facilités d'adoption ni la même balance d'avantages. On ne peut contester pourtant que ces actes constituent un exercice légitime du droit de souveraineté. L'adoption en principe d'une telle ligne de conduite peut d'ailleurs revêtir le caractère d'un usage éclairé de la puissance souveraine. Elle peut trouver sa justification dans les convictions juridiques d'un peuple, dans la claire vue de ses intérêts permanents, dans la constatation de sa situation géographique particulière, dans la conscience de sa vocation au sein des nations civilisées. Certes, un petit État n'a pas à rougir si, tout en pourvoyant suivant les conseils de la prudence, à la sécurité nationale, il garde la réserve qui répond à une sage appréciation de lui-même, et s'il s'abstient en conséquence de jouer, dans ce qu'on a appelé « la grande politique internationale », un rôle aventureux où les haines redoutables menacent d'alterner pour lui avec les dangereuses protections.

Il ne faut pas méconnaître ce que peut ajouter de valeur à la déclaration d'un État dans cet ordre, la reconnaissance et au besoin la garantie accordées par d'autres États. On comprend d'autre part dans quelle mesure une pratique éprouvée du régime

ainsi adopté peut concourir à l'inviolabilité de telles déclarations, « Si M. de Martens a pu dire que le respect de la neutralité perpétuelle de la Suisse est tellement ancré dans la conscience des nations civilisées de l'Europe, que sa violation provoquerait inévitablement un ouragan d'indignation ; si, lors de la révélation du traité dirigé contre l'indépendance de la Belgique, Gladstone a pu déclarer que ce serait la perpétration du crime le plus odieux qui aurait jamais souillé les pages de l'histoire, il est permis de penser que cela tient moins à une reconnaissance officielle du status international de ces États qu'à leur énergique et constante volonté, non seulement de prendre part à tout ce qui constitue la vie honorable des nations, mais encore de se montrer loyalement, imperturbablement, de toutes leurs forces et au prix de tous les sacrifices, fidèles à ce qu'ils doivent à eux-mêmes et à ce qu'ils doivent aux autres États, en demeurant un boulevard de sécurité pour toutes les nations (1). »

Il peut d'ailleurs se présenter, surtout à la naissance de nouveaux États, un concours de circonstances telles que l'indépendance dans la neutralité apparaisse comme le meilleur moyen de parer à un ensemble de difficultés qui autrement deviendraient insurmontables. Tel a été le cas pour la Belgique à l'origine de sa constitution internationale. Il est intéressant et il n'est pas sans opportunité de rappeler ici quelques faits qui se rattachent à l'établissement de la neutralité belge.

II. UN TYPE DE NEUTRALITÉ PERMANENTE

LA NEUTRALITÉ BELGE

Après avoir connu des agitations sans nombre, des luttes presque sans trêve et les épreuves les plus dures, après avoir servi tour à tour de champ clos aux querelles des autres peuples, d'appoint à leurs règlements de compte, d'otage à

(1) EMMANUEL DESCAMPS. *L'Etat neutre à titre permanent*. Étude de droit international comparé. 1912, p. 104.

leur sécurité ou de butin à leur avidité, la Belgique, tant de fois sacrifiée à des intérêts qui n'étaient pas les siens, a pris énergiquement et définitivement possession d'elle-même.

Elle possède une constitution nationale qui donne une forme stable à sa vie publique à l'intérieur. Elle est dotée d'une constitution internationale qui lui assigne une place spéciale au sein de la grande famille des nations et qui imprime à ses rapports avec les autres peuples un caractère particulier. Cette dernière constitution n'est pas bien longue : on peut la ramener à trois articles qui tiennent eux-mêmes en trois mots : Indépendance, Neutralité, Garantie. Ces trois facteurs sont en parfaite harmonie.

Le principe de l'Indépendance forme la base même de toute notre organisation politique internationale. Il est le centre autour duquel se groupent tous les autres éléments de cette organisation. C'est par et dans son indépendance que la Belgique est appelée à maintenir sa neutralité.

Le principe de la neutralité permanente ne supprime point cet élément fondamental, ne le morcelle point. Il n'affecte son exercice qu'en tant que celui-ci porte sur des actes d'un caractère facultatif, particulièrement dangereux, souvent fort illusoire pour les petits États, à savoir le concours à des conflits armés. Et il ménage en revanche à l'État belge l'avantage de n'être sujet d'ombrage ou de compétition pour personne et de demeurer en dehors de tous les conflits. Il le soustrait au sort d'alliances peut-être forcées et aux dépendances compromettantes. « Cette neutralité est une garantie de notre indépendance », disait M. Lebeau au Congrès national. « C'est la sanction même de l'indépendance, nous fait observer M. Léon Arendt, elle l'affirme, la rend plus complète, la renforce, s'il est permis de s'exprimer ainsi (1). » Ainsi se révèle l'harmonie de la neutralité et de l'indépendance dans la Constitution internationale de la Belgique.

La Garantie, sainement entendue, présente également un caractère harmonique avec les autres facteurs de notre organi-

(1) *Notre neutralité*. REVUE GÉNÉRALE avril 1887.

sation politique. Elle non plus n'absorbe ni ne prime la souveraineté de l'État neutre à titre permanent. Elle ne porte pas atteinte dans le chef de celui-ci au droit de sauvegarder, par des moyens propres, son indépendance et sa neutralité. Mais elle offre un caractère compensateur de certains moyens de sauvegarde dont il peut être privé, comme les alliances. Elle présente d'autre part un caractère auxiliaire, en ménageant à l'État neutre à titre permanent un secours prévu comme éventuellement nécessaire. Elle se présente donc à son tour comme un renforcement de l'indépendance.

Telle est l'économie vraie de notre trilogie constitutionnelle dans l'ordre international.

* * *

Au lendemain de la révolution, la question belge comportait des solutions multiples dont la plus simple au point de vue de chacun des intéressés pouvait n'être pas la plus sage.

La réunion de la Belgique à la Hollande par voie de restauration du souverain dépossédé fut, de bonne heure, reconnue impraticable. « Amalgame impossible à effectuer » : tel devait être l'appréciation de la Conférence de Londres.

La conservation de l'unité politique dans la séparation administrative, n'était qu'une demi-mesure, d'un résultat plus qu'aléatoire, après la violence de la Révolution.

Le partage du pays — il eut un instant, ses partisans — aurait été non seulement inique au suprême degré, mais irréalisable à cause des conflits d'intérêts qu'il n'eût pas manqué de soulever.

L'engagement de la Belgique dans un système d'alliances ou dans les liens d'un protectorat exercé par les Puissances les plus directement intéressées au maintien de l'équilibre sur ce point de l'Europe, eût donné lieu à des difficultés de toute espèce, à des défiances, à des refus de reconnaissance de la part de certains États ; et les Belges ne l'eussent point accepté.

Cependant l'indépendance dans le droit commun paraissait

dangereuse et de nature à amener de nouvelles perturbations. Elle ne sauvegardait pas l'intérêt d'ordre européen recherché dans la constitution des Pays-Bas. Elle laissait un État faible trop exposé aux sollicitations et aux menaces d'États plus puissants, intéressés à le faire graviter dans leur orbite. Elle permettait à la Belgique de faire cause commune avec telle puissance et de rompre ainsi l'équilibre établi entre toutes. Elle livrait éventuellement le pays au sort d'alliances peut-être forcées et au hasard des événements.

On finit par s'arrêter, comme solution la meilleure des difficultés pendantes, au système de l'indépendance dans la neutralité. On accepta l'indépendance comme un fait qui s'imposait. On reconnut à la neutralité le caractère d'une institution permanente de droit public européen.

*
*
*

La question belge ne comportait pas seulement l'adoption d'un régime international appelé à donner à l'État nouveau une physionomie particulière au sein des nations. Elle comprenait l'examen de mesures financières et territoriales, de haute importance. D'autres problèmes encore, tels que la liberté de l'Escaut et les conditions d'accès de la Belgique, par cette voie fluviale, à la mer, réclamaient impérieusement une solution. L'on doit constater, l'histoire à la main, que sur aucun de ces points, la Belgique n'obtint pleinement ce qu'elle revendiquait, non sans titres pourtant.

La part des charges de l'État nouveau dans la liquidation de la dette hollandaise fut onéreuse. L'affranchissement de la grande artère fluviale ne fut qu'imparfaitement réalisé, en ce sens qu'il fallut s'imposer plus tard de nouveaux sacrifices pour le rachat des péages. La solution donnée aux questions territoriales fut particulièrement pénible pour les patriotes belges. Et il semble assez singulier qu'au moment où l'on voulait intéresser le peuple belge à sa propre défense, l'échiquier naturel du pays ait été affaibli aux trois extrémités du triangle

qui le configure. En effet, la privation d'une partie du Luxembourg et du territoire limbourgeois avec Maestricht, a déforcé la position défensive du pays sur la Meuse. D'autre part l'échec des prétentions belges sur la Flandre zélandaise, a enlevé à la Belgique toute garde de la rive gauche de l'Escaut à son embouchure.

Remarquons d'autre part que l'Angleterre, gardant le souvenir du rôle que Napoléon avait assigné à Anvers comme centre naval militaire en vue d'une attaque des côtes britanniques, ne manqua pas d'exiger l'insertion, dans les traités de reconnaissance et de garantie de 1839, d'une stipulation destinée à préciser le caractère de notre grand port national. L'article 10 de l'Acte international de 1839 s'exprime, en effet, en ces termes : « Le port d'Anvers, conformément aux stipulations du traité de Paris du 30 mai 1814 continuera d'être uniquement un port de commerce. » Observons que de l'interprétation de cet article, telle qu'elle résulte du rapport fait par Lord Clancarty au Congrès de Vienne le 22 mars 1815 et de l'exécution donnée à l'obligation imposée, il résulte que la disposition ainsi formulée vise l'interdiction de faire d'Anvers un port de guerre, un arsenal naval militaire, et nullement l'obligation de ne pas fortifier la place (1).

D'autres faits d'ordre limitatif pourraient encore être signalés. Ainsi en ce qui concerne le choix du souverain, le Congrès National avait cru pouvoir offrir, par un vote formel, la couronne au duc de Nemours. Cependant devant l'énergique opposition d'une Puissance, Louis Philippe s'est vu obligé de renoncer à cette candidature qui lui tenait tant à cœur. Ce n'est qu'après cet épisode que la candidature fut offerte au fondateur de la dynastie actuelle.

* * *

Il ne faudrait pas croire davantage, que la pratique future du nouveau régime international de la Belgique n'ait été, à

(1) *La neutralité de la Belgique*, p. 98. — Nys. *Une clause des traités de 1814 et de 1839* : « Anvers, port de Commerce », 1911.

l'origine, l'objet d'aucune défiance, et que ce régime n'eut pas à traverser une période de probation avant d'arriver à l'état actuel.

Ce qui préoccupait le plus vivement les Puissances, au milieu des discussions financières et territoriales qui s'agitaient bruyamment, c'était à coup sûr le fonctionnement éventuel de cette pièce nouvelle d'équilibre introduite dans la coordination européenne. Au lendemain de la Révolution belge, on pouvait certes trouver périlicitaire la condition d'un pays presque sans frontières naturelles, habité par un peuple polyethnique et plurilingue, situé entre plusieurs centres d'attraction considérables, au moment où la question des nationalités était déjà remuée de divers côtés. Et sans doute plus d'un diplomate, parmi ceux qui ont le plus favorisé l'érection de la Belgique en État indépendant, ne croyait guère à la solidité de l'édifice nouveau. Longtemps encore après la fondation de la Belgique indépendante les mots de « province française » et de « vassale de la Sainte-Alliance » furent prononcés et opposés l'un à l'autre.

La France ne pouvait, à la vérité, se désintéresser des événements qui démembraient le royaume des Pays-Bas constitué contre elle. D'autre part, à vouloir tirer des circonstances du moment un profit trop direct, elle courait le danger d'allumer une guerre générale, où elle fût restée seule devant l'Europe. L'étendue des avantages qu'elle avait chance d'obtenir ne pouvait guère dépasser l'établissement d'un État neutre et indépendant à ses frontières. Encore, pour arriver à ce résultat, fallait-il trouver de bons appuis. Elle les chercha dans l'Angleterre et s'attacha à donner à cette Puissance, ombrageuse à toute menace de prédominance française en Belgique, les gages qu'elle pouvait demander. Favorisée par un heureux concours de circonstances, et bientôt par l'avènement d'un ministère whig avec Lord Palmerston comme ministre des affaires étrangères, la France parvint à rallier l'Angleterre à ses vues générales. En cette circonstance comme en beaucoup d'autres, la politique anglaise eut la claire vue de la situation, de ses nécessités, des sacrifices qu'elle imposait à un plan précé-

demment concerté, et de ce qu'il était expédient de faire pour réaliser par d'autres moyens une fin toujours poursuivie.

L'entente de la France et de l'Angleterre faisant échec aux trois autres cours, c'était le sacrifice des intérêts dynastiques du roi Guillaume, c'était le coup de grâce donné au Royaume des Pays-Bas. Ce n'était pas l'abandon par les cours du Nord — dont l'Angleterre ne se séparait pas à ce point de vue — de l'objectif visé en 1815 par la constitution de ce royaume.

Les quatre cours comprenaient sans doute qu'il devenait difficile de continuer à faire du peuple belge séparé l'agent actif et toujours sous la main de toute guerre contre la France. Il fallait faire leur part à des événements qu'on n'avait pu prévenir ni maîtriser. Mais les quatre cours entendaient bien ne concéder à la France en voie de profit (*certanti de lucro captando*, comme dit le droit romain) que le minimum d'avantages résultant en quelque sorte fatalement de la situation nouvelle. Elles entendaient ne supporter elles-mêmes, en fait de préjudice (*certantes de damnò vitando*) que le minimum des dommages inhérents à cette même situation.

Les évolutions de la diplomatie, en quête de ces divers résultats sont fort curieuses à suivre. Elles jettent une vive lumière sur le point de départ de notre constitution internationale.

Nous avons décrit ailleurs les phases diverses qu'a traversées la neutralité belge depuis l'origine, même dès avant sa confirmation. Nous avons à cette occasion essayé d'élucider quelques problèmes particulièrement délicats, comme celui des forteresses, et celui du traité secret (1). Nous avons montré comment les visées si opposées des grandes puissances ont fini par s'harmoniser grâce à la pratique loyale par la Belgique de sa constitution internationale. A l'origine il fallait toute l'expérience consommée du pilote placé au gouvernail du jeune royaume pour empêcher celui-ci de se briser à l'un ou à l'autre écueil. La politique royale s'identifiant profondément

(1) *La neutralité de la Belgique*, p. 262 et 282.

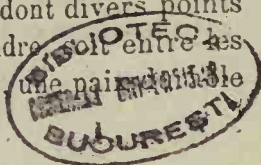
avec l'intérêt de la nation, ayant la claire vue de la mission fondamentale de la Belgique au sein des autres États, tenant compte des précédents et des situations, toujours attentive à ne froisser aucun de nos puissants voisins, s'efforçant loyalement de concilier ses devoirs envers tous, veillant à la garde de ses droits, prenant pour point de mire l'avenir prospère du pays, accomplit la tâche ardue de constituer sur une base nationale la défense de l'État et de faire de la neutralité belge un boulevard indépendant de la paix européenne.

Aujourd'hui, c'est en se mouvant dans une sphère toute nationale que la Belgique est appelée à augmenter les gages de paix dans le monde. Et telle est sa loyauté à procurer ces gages à tous, que ni les premiers bénéficiaires de la situation nouvelle ne peuvent escompter à leur profit singulier les avantages du présent régime, ni les bénéficiaires exclusifs de la situation antérieure ne doivent trop regretter les privilèges du régime ancien.

III. LA QUESTION ALBANAISE

Les événements ont créé, en des proportions imprévues, une situation nouvelle dans les Balkans. Pour les gouvernements et les populations de la péninsule va commencer, à bien des égards, une ère nouvelle. Cette ère sera sans doute ce que la feront l'énergie et la sagesse des États appelés à des destinées agrandies. Elle sera aussi, dans une mesure considérable et en quelque sorte fatale, ce que la prévoyance politique actuelle aura décidé dans l'ordre de la préparation de ce renouveau.

Le problème qui se pose brusquement dans le monde international, avec une rapidité et dans des proportions presque déconcertantes, comprend une série de questions qui relèvent exclusivement, ce semble, des États qui ont fait appel, pour trancher leurs différends, au sort des armes. Et il est manifeste que déjà sur ce terrain, de la manière dont divers points seront résolus par les intéressés, peut dépendre une paix durable ou de graves perspectives de conflits.



Il est d'autres questions qui ont une plus vaste envergure et qui intéressent, concurremment avec les belligérants, soit tel ou tel État en dehors des parties en guerre, soit même l'ensemble des Puissances.

Les complications et les compétitions auxquelles donne lieu la question albanaise, sont le signe qu'en fait cette question ne sera pas abandonnée en carte blanche à la discrétion des vainqueurs dans la guerre actuelle.

Il suffit de jeter un coup d'œil sur la carte des Balkans et de ses entours, pour saisir d'une part l'intérêt capital de la Serbie à obtenir un accès à la mer en vue de son développement économique futur, pour saisir d'autre part la sollicitude avec laquelle deux grands États tout au moins veillent à ce qu'aucun trouble grave ne soit apporté, par des tiers ou même par l'un d'eux, à ce que l'on a appelé « l'équilibre de l'Adriatique ». Il ne paraît pas douteux que la question albanaise soit estimée d'importance extrême par l'Italie, et qu'elle soit jugée d'importance suprême par l'Autriche, pour qui l'Adriatique est la seule voie maritime ouverte.

Pour la Turquie, si elle devait être coupée de ses communications par terre avec l'Albanie, la conservation de liens de droit public avec cette contrée se présenterait à son tour sous un aspect nouveau et dans des conditions qui pourraient amener l'Empire ottoman à rechercher quelque forme d'autonomie albanaise, qui mette le pays à l'abri de la fortune de guerre.

La question albanaise d'ailleurs ne touche pas seulement à l'équilibre de l'Adriatique, elle paraît toucher par plus d'un côté à l'équilibre péninsulaire. « Pour tous les États balkaniques, nous fait observer M. Pinot, la destinée future de l'Albanie est un problème capital (1). » Et sans doute d'autres États encore, moins prochainement touchés par tel ou tel aspect de ce problème, ne sont pas indifférents à la solution qui pourrait intervenir.

(1) *L'Albanie et la question d'Orient*, REVUE DES DEUX MONDES, décembre, 1909.

En somme, la question albanaise, *mutatis mutandis*, n'est pas sans analogie avec la question qui se posait à la suite de la Révolution belge. Considérons les arrangements divers qui, sans avoir tous la même valeur pratique, se présentent le plus naturellement à l'esprit.

Le retour pur et simple de l'Albanie sous la domination musulmane, sans octroi d'autonomie, ne paraît pas probable dans le nouvel ordre de choses péninsulaire : d'autant que le lien déjà distendu entre la Turquie et l'Albanie, s'est encore en fait relâché, et qu'il n'est pas hors des prévisions que les voies de communication entre l'empire et cette région deviennent peu commodes.

L'absorption de l'Albanie par un des États belligérants ou son partage entre ces États, ne semble pas conciliable avec ce principe des nationalités qui est au cœur même des revendications balkaniques, et il est constant qu'elle rencontrerait en fait des oppositions irréductibles.

Il en serait de même sans doute de l'absorption de l'Albanie par une Puissance non belligérante ou de son partage par plusieurs d'entre elles. Cette éventualité a d'ailleurs été écartée de commun accord par les États éventuellement intéressés.

L'engagement de l'Albanie dans un système de liens spéciaux avec une Puissance ou un groupe de Puissances, liens équivalant en droit ou conduisant en fait à un protectorat, donnerait lieu à de dangereux enchevêtrements de souverainetés et susciterait à son tour de persistantes oppositions.

Cependant l'abandon, en autonomie pure et simple, d'un État faible, exposé à des pénétrations, à des attractions, à des pressions de multiple nature, livrerait au hasard, dans une formidable mesure, les destinées du pays.

Il semble donc qu'aujourd'hui pour l'Albanie, comme en 1830 pour la Belgique, une constitution internationale spéciale adaptée à certaines exigences particulières soit indiquée par la sagesse politique.

IV. LES TITRES DE L'ALBANIE A L'AUTONOMIE

Ici se présente une question préjudicielle qu'il faut éclaircir : l'Albanie est-elle érigeable en communauté autonome ? Possède-t-elle à suffisance les éléments sans lesquels les combinaisons, même ingénieuses, de la politique apparaissent comme des créations purement artificielles, non douées d'une durable vitalité ? Examinée objectivement, abstraction faite de visées tendancieuses, cette question nous paraît devoir être résolue affirmativement.

A coup sûr, ce n'est pas le relief des frontières naturelles qui ferait éventuellement défaut à l'Albanie : la mer et les montagnes lui font au contraire une ceinture de choix. L'embarras est seulement de l'adapter convenablement au corps albanais.

Ce ne sont pas davantage ces autres facteurs de nationalité que l'on confond trop souvent, encore qu'ils ne laissent pas d'être parfois fort distincts : la race et la langue. A ces deux points de vue encore, et comparativement à beaucoup d'États qui ont place autorisée dans le monde, l'Albanie semble privilégiée.

Elle est le foyer de vie d'une race aborigène, d'un groupe de populations possédant en commun un type héréditaire. Race saine, vigoureuse, souple, fière, pleine de ressources, gardant l'instinct de la solidarité, très capable de progrès, et produisant dès maintenant de puissantes individualités.

Manquerait-il à l'Albanie ces grands souvenirs historiques si souvent évoqués en vue des résurrections nationales. Écoutez M. Pinot retraçant à grands traits — non sans quelque prétérition et quelque licence poétique — les destinées historiques de l'Albanie (1).

« Seul peut-être de tous les peuples d'Europe, l'Albanais a traversé l'histoire et est resté semblable à lui-même. Il est un descendant des anciens Pélasges, dont les Grecs n'étaient eux-mêmes qu'un rameau descendu vers le sud ; avant qu'il y eût

(1) REVUE DES DEUX MONDES, décembre 1909,

une histoire, il était déjà fixé dans ses montagnes. Les poèmes homériques font son portrait, qui n'a guère changé. Achille, avec sa bravoure brillante et un peu fanfaronne, avec son caractère obstiné et vindicatif, est bien le prototype des Albanais d'aujourd'hui. Alexandre le Grand est aussi un Albanais ; pour l'élève d'Aristote, le grec est la langue de la haute culture et de la politesse ; mais dans l'emportement de ses colères il revient au vieux parler national. Plutarque, dans son récit de la mort de Clitus, nous dit qu'Alexandre, transporté de rage, sort de sa tente et apostrophe ses serviteurs « en langue macédonienne ». Cette langue ne pouvait être, disent les savants, que le vieil idiome des Pélasges dont l'albanais actuel, avec des infiltrations de mots slaves, turcs et grecs, est une survivance.

» Sur les pas d'Alexandre et de ses successeurs, les bataillons albanais foulent les vieux empires de l'Asie. Déjà, les montagnes de l'Épire et de l'Illyrie remplissent leur fonction historique : elles sont un réservoir qui laisse couler son trop-plein d'hommes vers les riches plaines d'alentour. Avec Pyrrhus, roi d'Épire, les Albanais font trembler Rome. Lui vaincu, l'Épire et l'Illyrie sont soumises aux Romains ; pendant plusieurs siècles, la race albanaise vit dans les cadres de l'administration et de la paix romaines. L'Illyrie n'a plus d'histoire particulière, mais les hommes qui y naissent sont renommés pour leur énergie un peu brutale, leur aptitude à la guerre et aux fonctions publiques. La montagne est sillonnée de routes ; des colonies latines y sont établies, signe certain que le particularisme des autochtones survivait à l'occupation romaine. Ces colons latinisèrent les plaines et les vallées labourables, et ce sont leurs descendants qui, sous le nom de Valaques, habitent encore sur les flancs du Pinde et parlent une langue d'origine latine très voisine de celle des Roumains. Mais, au plus épais des forêts albanaises et sur les inaccessibles plateaux, les coutumes anciennes se transmettaient, et quand, après la longue paix romaine, la guerre et l'anarchie reparurent dans la péninsule, l'Albanais se retrouva tel qu'il

était jadis, avec son organisation sociale particulière, ses coutumes déjà séculaires et son tempérament héréditaire.

» Le flot des Slaves, au moyen âge, vient battre le pied des monts salbanais, les entoure, les pénètre en quelques endroits, mais finalement s'arrête sans les avoir submergés. Au jour de Kossovo, les Albanais sont avec le sultan Mourad et l'aident à écraser ses ennemis serbes. Mais quand le Turc prétend, à son tour, les soumettre à sa loi, il les trouve unis, pour lui résister, sous la bannière vingt fois victorieuse de Georges Castriot que les Turcs appellent Scanderbeg, le bey Alexandre. Dans les plus humbles chaumières d'Albanie, le nom du héros « soldat de Jésus-Christ, prince des Albanais et des Épirotes, » en qui s'incarne l'esprit de résistance nationale à l'oppression étrangère, est vénéré ; ses exploits sont le thème d'innombrables rhapsodies que les aèdes populaires chantent aux jours de fête, dans la montagne, autour du foyer.

» Scanderbeg mort, les Turcs, maîtres des villes, des marchés et des plaines, obtiennent enfin la soumission de l'Albanie, mais ils ne la réduisent pas à merci ; elle accepte des suzerains, non pas de maîtres. Pour échapper au joug, un flot d'émigrants albanais se dirige à cette époque vers l'Italie méridionale et la Sicile où, encore aujourd'hui, leurs descendants se reconnaissent entre eux et n'oublient pas leur origine ; plusieurs des hommes qui ont marqué dans l'histoire contemporaine, — tel Francesco Crispi, — sont les petits-fils de ces émigrés. Ceux qui restent, les Sultans ont la sagesse de ne pas les pousser à bout ; ils se contentent d'une soumission nominale, et pourvu que l'Albanais ne soit pas trop turbulent et fournisse des auxiliaires volontaires à leurs armées, ils ne cherchent pas à l'assimiler. Ils obtiennent pourtant de lui l'acte essentiel qui l'incorpore à la vie de l'empire : la majorité des Albanais devient musulmane...

» L'Albanais sert avec loyauté et fidélité le chef à qui il a engagé ses services, mais, au fond de son souvenir, aux pires comme aux plus brillantes fortunes, survit l'amour de la petite patrie, de la vallée natale dont les âpres rochers limitent l'horizon, de l'humble village, de la chanson entendue dans les

veillées d'hiver, du clan originel et des arrière-cousins demeurés au pays. C'est la source de poésie et d'idéalisme où le montagnard se retrempe au cours de sa vie utilitaire et " gaigneuse " ; c'est là qu'il vient se reposer après la rude bataille qu'il mène au loin pour vivre et pour s'enrichir. »

* * *

Ce qui demeure, en tout cas, avéré, c'est que l'Albanie possède à un haut degré cet élément capital qui est la plus solide pierre d'attente de la constitution des nationalités : une résistance indomptable à toute assimilation étrangère. On peut vaincre les Albanais, on ne se les assimile pas. Il n'est point de groupe ethnique qui ait maintenu avec plus de tenacité, à travers les temps et sous les dominations étrangères, son individualité foncière, et qui ait mieux prouvé par le fait qu'il n'est pas matière malléable à merci par d'autres États. Il y a là un peuple qui a toujours voulu rester lui-même et vivre de sa vie propre.

Cette personnalité distincte, le peuple albanais la conserve d'ailleurs non seulement sur son sol héréditaire mais partout où le conduit la puissance de rayonnement qui est en lui. Malgré des coutumes qui ont pour conséquence tant de morts violentes dans le pays, « le seul excédent des naissances donne encore aux Albanais une force d'expansion qui n'est pas sans inquiéter leurs proches voisins ». Constatons encore que « beaucoup d'Albanais émigrent aux États-Unis ; ils y vivent par groupes, « conservant leur langue nationale » et « ne renonçant pas à revenir au pays ».

« L'étrange force de résistance qui a permis à ce peuple de traverser les siècles en gardant toujours son caractère et son individualité, lui vient de la persistance de son organisation sociale et de son droit coutumier transmis par tradition orale, de génération en génération, tel qu'il était aux premiers temps de l'histoire. Ces coutumes sont celles des peuples montagnards et pasteurs... Les Skipetars, comme autrefois les Écossais, vivent organisés en tribus et en clans ; la

base de l'organisation sociale est la famille ; le clan est la famille agrandie. La terre appartient souvent à des beys, véritables seigneurs féodaux, et elle est cultivée par des familles de colons dont le chef répartit les besognes agricoles et pastorales entre les membres. L'autorité appartient à un conseil de chefs de famille qui rendent une justice arbitrale en se conformant aux coutumes. »

Les femmes albanaises sont fortes et vaillantes. Elles gardent les vertus domestiques. Elles partagent fréquemment les dangers de leurs époux et de leurs enfants. « On a vu, nous rappelle le prince Ghica, les femmes de la Haute Albanie se placer dans les rangs et exhorter les hommes à périr pour la défense commune (1). »

* * *

Le particularisme, l'inégalité des classes, la diversité des cultes, peuvent être en Albanie comme dans beaucoup d'autres pays, une cause d'affaiblissement du lien social. Il ne faut pas méconnaître l'importance de ces faits, mais leur influence peut s'atténuer et se modifier beaucoup. Elle s'est déjà fort atténuée et modifiée, et il serait, en tout cas, exagéré de conclure de ces faits à l'impuissance radicale de former une association politique ayant pour objet un certain nombre d'intérêts d'ensemble groupés autour de cet intérêt primordial : une défense commune.

La localisation grande de la vie publique en Albanie, fondée sur de respectables traditions, a été doublement favorisée d'un côté par la crainte, dans le chef des sujets, d'ouvrir la voie à des empiètements indéfinis et dangereux pour des franchises séculaires ; d'un autre côté par la crainte, dans le chef du souverain, de donner un éveil trop puissant à l'esprit de solidarité nationale. Et l'on peut rattacher à cette dernière crainte, à titre de dérivatif, la tendance de l'autorité à laisser aux Albanais une licence grande à l'égard de leurs voisins, et son habileté à utiliser au loin les forces vives de l'Albanie.

(1) *L'Albanie et la question d'Orient*, 1908, p. 173.

Serait-il vrai, comme on l'a prétendu, que les Albanais soient réfractaires aux progrès modernes et apprécient peu les bienfaits de la civilisation contemporaine? En vérité, s'est-on beaucoup préoccupé de les initier pratiquement à ces progrès et de leur faire apprécier ces bienfaits. L'instruction, les voies de communication sont, à coup sûr, nécessaires au développement moral et économique des populations. Mais peut-être serait-il juste de constater que ce qu'ont le plus souvent combattu les Albanais, c'est une forme d'instruction en opposition avec une éducation nationale dans la langue nationale, ce sont des voies de communication de nature plus stratégique que commerciale, et qui leur apparaissaient comme des moyens de favoriser l'action de la force plutôt que les intérêts économiques.

On dit encore que les Albanais n'aiment pas de payer l'impôt et s'en dispensent autant qu'ils le peuvent. Ils ont cela de commun avec beaucoup de contribuables ; et s'ils forcent la note sur ce point, ne doit-on pas encore constater, pour une part, que leur grand grief contre l'impôt, c'est surtout l'emploi des ressources du fisc en dehors du pays et pour des fins étrangers au bien tangible du pays. Dans des contrées sans industrie développée, sans commerce étendu, presque sans travaux d'utilité publique, il peut devenir difficile de faire reconnaître dans l'impôt ce qu'il est et doit demeurer : l'équitable contrepartie des services rendus par les pouvoirs publics.

* * *

Diverses coutumes attestent la persistance chez les Albanais d'un état social à bien des égards rudimentaire. La *vendetta* ou vengeance du sang, avec la *bessa* ou système des compositions pécuniaires y est fort répandue. La vie d'aventures y est en honneur, avec les désordres, les excès et l'insécurité qui l'accompagnent. Nous rencontrons ces éléments défavorables à la cohésion sociale dans la plupart des communautés politiques à un certain stade de leur évolution, et nous les retrouvons

persistants à des degrés divers dans beaucoup d'États considérés comme assez avancés en civilisation. Il serait d'autant moins juste de tabler sur ces faits pour en déduire une irrémédiable incapacité, pour les populations albanaises, de s'acheminer vers une forme de vie publique plus haute, que l'organisation gouvernementale apparaît précisément comme le remède naturel et le contrepoids approprié aux défauts d'un tel état social. Comment admettre d'ailleurs que l'Albanie, qui a fourni au dehors tant d'hommes de gouvernement se trouve radicalement dépourvue chez elle de toute aptitude à organiser quelque forme de vie gouvernementale?

Au demeurant, si abruptes qu'on puisse se figurer les falaises de l'Albanie, il n'était pas possible que ce que l'on a appelé « la grande vague des résurrections nationales » battant incessamment leurs parois, ne se creusât dans le roc même des voies de pénétration. De fait, la crise de 1878 à 1880 nous a montré l'Albanie tout entière unie devant l'Europe pour résister à un démembrement de territoire. Plus récemment certains procédés de caractère centralisateur ont eu pour conséquence, en rapprochant les clans les plus divers, de sceller en quelque sorte l'union des Albanais et de leur donner un idéal commun d'autonomie.

Il semble donc avéré que les Albanais, après avoir vu trop longtemps leurs forces disséminées dans un abandon anarchique, dissipées dans des luttes stériles ou dispersées dans des besognes étrangères, après avoir pratiqué dans une mesure excessive cette maxime : « le cantonnement fait la résistance », ne se trouvent nullement incapables de pratiquer aujourd'hui cette autre maxime « l'union fait la force ». Groupés autour du foyer patrial, appelés à se gouverner eux-mêmes et à travailler de concert à la prospérité générale, les fils de l'Albanie, avec le loyalisme qui les distingue, apprécieront le bienfait d'un pouvoir appliqué à concourir à la réalisation de cette devise qui semble déjà, dès maintenant, puissamment gravée au cœur de tous : Tosques et Guègues, Mahométans, Orthodoxes et Catholiques sont des prénoms, Albanais est le nom de famille national.

V. LA CONSTITUTION NATIONALE ET INTERNATIONALE
DE L'ALBANIE

Dans la constitution interne de l'Albanie, il devrait sans doute être tenu compte de l'état social et du tempérament du pays. Les gouvernements les plus stables sont ceux qui savent le mieux s'identifier avec le génie du peuple gouverné.

Il n'y a point de gouvernement sans la réunion de ces trois facteurs : un territoire, une population groupée dans l'ordre de la vie publique, un pouvoir régulateur en chef de cette vie en vue du bien commun. Mais les combinaisons auxquelles peut donner lieu l'aménagement de ces trois facteurs sont fort variables. Elles donnent précisément lieu à la distinction entre les Gouvernements centralisateurs, les Gouvernements unitaires mais décentralisés, les Gouvernements fédératifs. Il ne faut pas songer à faire de l'Albanie un État centralisateur à l'instar de certains types caractérisés par ce fait que toute vie locale est absorbée par le pouvoir central. Dans les pays où l'antiquité et la vitalité des institutions locales est grande, il doit être tenu compte de ce fait dans l'organisation de la puissance publique. Cette puissance ne doit pas se présenter comme un instrument de compression des centres traditionnels de vie commune, mais comme un organe de coordination et de progrès. L'unité gouvernementale nécessaire peut et doit se combiner en Albanie avec une large décentralisation.

* * *

De même que dans l'ordre national il faut tenir compte de certaines données fondamentales qui orientent l'Albanie vers telle ou telle forme de vie publique, il importe au point de vue international de s'inspirer des faits qui assignent naturellement à ce pays une place et une fonction particulières au sein de la grande famille des nations.

Quelle est donc à ce dernier point de vue la constitution de

nature à assurer le mieux la stabilité et la prospérité de l'Albanie, en les conciliant avec la sécurité des autres États et avec certaines exigences, contestables peut-être mais en fait peu déclinables, de l'équilibre international. Cette constitution nous paraît pouvoir être résumée à son tour dans ces trois mots : « indépendance, neutralité, garantie ». Précisons la portée de chacun de ces termes, après avoir déterminé le genre de neutralité dont il convient d'assurer l'établissement.

I. *La neutralité albanaise doit être une neutralité permanente.*

Le caractère essentiel de ce genre de neutralité a été nettement déterminé par l'assemblée des Puissances lors de la Conférence de Berlin de 1884. M. le baron de Courcel l'a précisé en ces termes : « Pour qu'on parle de neutre, il faut qu'il y ait des belligérants, et il n'y a pas de neutralité en temps de paix ni entre deux parties envisagées seulement au point de vue de leurs rapports mutuels. Cependant, rien n'empêche un État de se proclamer perpétuellement neutre, c'est-à-dire de déclarer qu'en aucun cas il ne prendra volontairement part à une guerre engagée entre d'autres Puissances. »

La neutralité permanente n'exclut pas le droit du neutre de défendre les armes à la main son indépendance et sa neutralité contre une injuste agression. Le droit de légitime défense est toujours et en tous cas sauvegardé. Son exercice ne serait pratiquement infirmé dans sa portée internationale que si l'État neutre à titre permanent se trouvait expressément obligé, comme le Grand-Duché de Luxembourg, de n'entretenir chez lui que la force publique nécessaire pour le maintien de l'ordre intérieur.

Ce ne serait que par voie de modalité au régime de la neutralité permanente en son essence qu'il pourrait y avoir renonciation par le neutre à la procédure guerrière non seulement comme concours aux mêlées d'autrui, mais comme recours pour la revendication générale des droits, avec obligation correspondante, dans le chef des États qui ont reconnu la neutralité permanente ainsi étendue, de ne pas recourir de leur

côté à la procédure guerrière comme moyen de revendication de leurs droits à eux, — toujours sous la réserve de l'exercice de la légitime défense. Comme d'ailleurs un tel accord n'implique pas renonciation, d'aucun des deux côtés, au droit d'obtenir justice, et qu'il n'y a en droit des gens que deux voies terminatives, par leur nature, des différends internationaux persistants — la procédure guerrière et la procédure arbitrale —, le principe de l'arbitrage obligatoire se trouve lié à la constitution de la neutralité permanente ainsi modalisée,

II. *La neutralité albanaise doit être une neutralité indépendante.*

L'indépendance au point de vue international se concilie parfaitement avec la garantie sagement entendue ; elle s'accorde moins avec ce que l'on appelle la protection. L'histoire des institutions internationales n'est pas favorable à l'établissement de neutralités protégées. On connaît l'article 6 de l'acte final du Congrès de Vienne. « La ville de Cracovie, avec son territoire, est déclarée, à perpétuité, cité libre, indépendante et strictement neutre, sous la protection de la Russie, de l'Autriche et de la Prusse. » On sait le sort de la neutralité cracovienne. C'est que la protection est une tutelle qui implique la pénétration de la souveraineté d'un État dans la souveraineté d'un autre. La garantie au contraire n'est pas de sa nature un échec à l'indépendance ; elle constitue un moyen de la sauvegarder en la respectant.

III. *La neutralité albanaise doit être une neutralité collectivement garantie.*

La garantie de la neutralité permanente confiée à un seul État ou à un groupe restreint d'États peut créer des défiances entre Puissances et dégénérer en moyen individuel de pression sur l'État garanti. Sauf exception justifiée par des circonstances décisives, la garantie doit être généralisée. Elle peut être soit individuelle et collective à la fois comme la garantie de la neutralité belge et de la neutralité suisse, soit simplement collective, comme la garantie de la neutralité luxembourgeoise. La garantie individuelle est celle qui est directe-

ment exigible de chacun des garants sous l'empire de la loi d'indivisibilité qui s'attache à l'objet garanti. La garantie collective est celle dont la réalisation doit être demandée à tous les garants à la fois.

Le caractère propre de la garantie collective a été controversé lors de l'établissement de la garantie du Luxembourg. On sait que lord Stanley au Parlement anglais, formula après coup, — le 14 juin 1867 — une opinion d'où il semblait résulter que la garantie collective aurait le caractère d'une sanction simplement morale et qu'elle serait limitée au cas d'accord complet entre les garants, aucun d'eux n'étant obligé de suppléer les autres. Mais, ainsi que le fit remarquer lord Granville, la convention de Londres, ainsi entendue, « eût été la plus inouïe et la plus vaste mystification des diplomates les plus éminents de l'Europe, » car elle n'eût laissé subsister la garantie qu'au cas où elle n'était pas nécessaire et l'eût supprimée dans tous les autres cas. Au point de vue positif d'ailleurs la thèse de lord Stanley était contraire à l'exacte interprétation du traité de Londres, telle qu'elle résultait de la volonté des parties clairement manifestée.

La garantie collective ne peut être considérée comme une simple garantie morale : ce qui énerverait radicalement son efficacité.

Elle ne peut davantage être considérée comme une garantie conditionnelle, contractée sous condition de la non défaillance d'aucun garant : ce qui anéantirait en fait sa validité même.

Ce qui est vrai c'est que dans la garantie collective, l'État intéressé doit, pour la mise en œuvre de la garantie, s'adresser non à chaque garant individuellement, mais à tous collectivement, les co-garants se trouvant ainsi mis en demeure d'aviser aux moyens de rendre la garantie efficace, malgré telle ou telle défaillance coupable.

Ce qui semble être également dans la logique de l'institution, en ce qui concerne les relations entre co-garants, c'est qu'aucune exécution de la garantie ne soit autorisée avant que les co-garants n'aient été requis d'agir collectivement.

Ainsi, de sa nature, la garantie collective crée deux ordres de liens juridiques : liens entre les garants et l'État garanti, liens entre les co-garants. Les premiers subsistent juridiquement aussi longtemps que l'objet de la garantie n'est pas réalisé, et le refus de concours d'un garant ne peut être manifestement érigé en cause d'extinction de l'obligation des autres. En ce qui concerne les seconds, le refus de concours d'un garant donne lieu à une action récursoire à son égard, à des responsabilités envers ses co-garants, sans préjudice de l'accomplissement de l'obligation à l'égard de l'État garanti. C'est donc au point de vue de la procédure en matière de mise en œuvre de la garantie, qu'apparaît surtout la distinction entre la garantie individuelle et la garantie collective.

Les caractères de la neutralité permanente albanaise précisés, il n'est peut-être pas sans intérêt d'observer l'influence de cette neutralité sur les rapports éventuels de l'Albanie avec l'Empire ottoman et avec la Confédération des Balkans.

VI. LA QUESTION DES RAPPORTS AVEC L'EMPIRE OTTOMAN

Dans quelle mesure la neutralité permanente comporte-t-elle le maintien de certains rapports de droit public avec l'Empire ottoman ?

Tout dépend du caractère de ces rapports, tels que les établiraient les actes constitutifs.

En tant que ces mesures consacraient une obligation indéclinable pour l'Albanie de participer à tous les conflits armés où pourrait s'engager l'Empire avec des tiers, il y aurait incompatibilité avec l'institution de la neutralité permanente, l'essence de celle-ci étant précisément la non participation en principe et une fois pour toutes, aux conflits armés entre divers États.

Mais on peut concevoir des liens de suzeraineté qui n'ayant ni ce caractère ni cette portée, ne produiraient pas ces conséquences.

Dans notre étude sur « La neutralité de la Belgique », nous avons signalé la différence entre l'assistance militaire en connexion avec une fonction d'ordre intérieur et celle qui offre le caractère de participation à une guerre extérieure. La première n'affecte pas de soi la neutralité, par la raison qu'elle est sans connexion avec un état de belligérance.

Un autre point intéressant peut être examiné : le territoire albanais, considéré comme partie effective du territoire impérial, pourrait-il être placé sous le régime de la neutralité permanente ? Ceci est la question des neutralisations partielles de territoires, non seulement à titre occasionnel, mais à titre permanent.

Il est manifeste que la Turquie ne pourrait de son autorité propre et par un acte unilatéral assurer une telle immunité à une partie de son territoire, mais elle le pourrait avec l'accord des Puissances. Le droit international connaît des exemples de neutralisations permanentes de portions de territoires d'un État. Sans parler du cas de la Savoie septentrionale, rappelons ici qu'après la réunion des îles Ioniennes à la Grèce, l'article 2 du traité du 14 novembre 1863 a été libellé comme suit : « Les cours de la Grande-Bretagne, de France et de Russie, en leur qualité de Puissances garantes de la Grèce, déclarent, avec l'assentiment des cours d'Autriche et de Prusse, que les îles de Corfou et de Paxo, ainsi que leurs dépendances, après leur réunion au royaume hellénique, jouiront des avantages d'une neutralité perpétuelle. »

Constatons encore que la conférence de Berlin de 1884 nous offre un exemple de la faculté reconnue d'avance et de commun accord aux États possessionnés dans une zone déterminée, de placer leurs possessions dans cette zone sous le régime de la neutralité, même permanente. L'article 10 de l'acte général du 26 février 1885 est en effet ainsi conçu : « Afin de donner une garantie nouvelle de sécurité au commerce et à l'industrie et de favoriser par le maintien de la paix le développement de la civilisation dans les contrées mentionnées à l'article 1^{er} et placées sous le régime de la

liberté commerciale, les hautes parties signataires du présent acte et celles qui y adhéreront par la suite, s'engagent à respecter la neutralité des territoires ou parties de territoires dépendants des dites contrées, y compris les eaux territoriales, aussi longtemps que les Puissances qui exercent ou qui exerceront des droits de souveraineté ou de protectorat sur ces territoires, usant de la faculté de se proclamer neutres, rempliront les devoirs que la neutralité comporte. »

Commentant cet article dans le rapport à la Conférence, le baron Lambermont s'exprimait comme suit :

« Aucune limite n'est imposée à la déclaration de neutralité, qui peut être temporaire ou perpétuelle. Il a été expressément entendu que cette disposition visait surtout l'État que l'Association internationale du Congo est en voie de fonder et qu'elle paraît avoir l'intention de placer sous le régime de la neutralité permanente. Ce vœu obtient donc d'avance l'assentiment et la sanction des Puissances. Cependant d'autres États ont ou auront des possessions dans le bassin du Congo et peuvent vouloir revendiquer le même privilège. Il s'en trouve dès aujourd'hui deux qui possèdent des colonies d'un seul tenant situées partie dans le bassin conventionnel, partie en dehors. Il n'était possible ni d'exclure ces territoires de la clause de neutralité ni de les comprendre complètement, puisque la neutralisation, placée sous la garantie facultative des Puissances signataires de l'Acte général, ne saurait s'étendre en aucun cas au delà des limites du bassin conventionnel. C'est pour parer à cette difficulté qu'on a visé dans l'article à côté des territoires « les parties de territoire dépendant des dites contrées ». Ajoutons, comme M. l'ambassadeur d'Angleterre en a fait la remarque, que la faculté de se déclarer neutre appartiendrait aux Puissances adhérentes qui exercent une souveraineté ou un protectorat dans les territoires du bassin conventionnel du Congo, au même titre qu'aux Puissances signataires. Tel serait le cas, par exemple, pour le Sultan de Zanzibar, s'il adhéra à l'Acte général et plaçait ses États sous le régime défini par cet Acte.

La portée générale de ces dispositions est remarquable. Elles visent, à titre principal, l'institution de neutralités permanentes dans une partie du globe, avec reconnaissance assurée d'avance par les Puissances aux déclarations éventuellement faites par les États possessionnés ou protecteurs dans ces régions. La signification des mots « garantie facultative des Puissances signataires » a été fixée par le rapport du baron Lambermont de la manière suivante : « Les Puissances signataires s'engagent d'avance à respecter cette neutralité, sous la seule réserve de l'observation corrélative des devoirs qu'elle impose. Cet engagement n'est pas seulement contracté vis-à-vis de la Puissance d'où émane la déclaration de neutralité, mais à l'égard de toutes les autres Puissances signataires qui acquièrent ainsi le droit d'en demander le respect ». Dans ces conditions, l'appel en garantie peut être adressé à toute Puissance signataire par l'État intéressé et l'intervention des Puissances sur cet appel est dès maintenant prévue et respectivement admise.

Quant à l'idée inspiratrice de ces dispositions, elle a été formulée en ces termes par M. Kasson, plénipotentiaire des États-Unis : « Les premières colonies fondées en Amérique ont été l'œuvre de différentes nationalités. Là même où l'émigration avait eu au début un caractère libre et paisible, les Gouvernements étrangers se sont bientôt installés avec forces militaires à l'appui. Des guerres éclatèrent ensuite en Europe. Les belligérants avaient des colonies et bientôt les champs de bataille s'étendirent jusqu'en Amérique. Dans l'ardeur de la lutte, chacun des belligérants cherchait des alliés parmi les tribus indigènes, chez lesquelles ils réveillaient ainsi les penchants naturels pour la violence et le pillage. Il s'ensuivit d'horribles cruautés et des massacres dans lesquels on n'épargnait ni l'âge ni le sexe. Le couteau, la lance et la torche transformèrent en un désert des colonies libres et heureuses...

» Comment pourrions-nous éviter, une répétition des événements malheureux que je viens de citer ? Comment faire pour ne pas exposer nos commerçants, nos colons et leurs biens à ces dangers ? Comment défendre la vie de nos missionnaires et la

religion elle-même contre le réveil des mœurs sauvages et des passions barbares ?

» Nous trouvant en présence de ceux que nous poussons à entreprendre l'œuvre de la civilisation en Afrique, il est de notre devoir de leur éviter les expériences déplorables qui ont marqué la phase correspondante en Amérique. »

On sait que les idées de M. Kasson, accueillies avec la plus grande faveur par presque tous les délégués à la Conférence, furent formulées dans un article additionnel bien plus large que la proposition finalement adoptée, et libellé comme suit :

« Afin d'assurer la liberté du commerce et de la navigation, même en temps de guerre, dans toutes les contrées mentionnées aux §§ 1 et 2 de l'article 1^{er} de la présente Déclaration et placées sous le régime de la liberté commerciale, les Puissances signataires de la présente Déclaration adoptent les principes suivants :

» La totalité du bassin, y compris les territoires qui s'y trouvent soumis à la souveraineté ou au protectorat d'une des Puissances belligérantes, sera considérée comme territoire d'un État non belligérant.

» En conséquence, dans le cas d'une guerre entre les Puissances signataires de la présente Déclaration, celles-ci s'engagent à renoncer à étendre les hostilités aux territoires compris dans ce bassin, ou à les faire servir de base d'opérations de guerre.

» Sera interdit aux vaisseaux belligérants le séjour dans les eaux territoriales de ce bassin, sauf en cas de tempête ou de réparations nécessaires...

» Dans le cas où des difficultés s'élèveraient entre des Puissances signataires de la présente Déclaration qui exerceraient des droits de souveraineté ou de protectorat dans le dit bassin, les Parties renoncent à recourir aux hostilités dans le même bassin et s'engagent à faire appel à la médiation ou à s'en remettre à l'arbitrage d'une ou de plusieurs Puissances amies.

» Ces engagements s'étendront également aux États indépendants établis ou qui s'établiront sur le littoral de la zone orientale mentionnée au § 3 de l'article 1^{er} de la présente Déclaration, sous réserve de leur consentement. »

Ainsi, obligation pour toutes les Puissances, même engagées dans des conflits étrangers au bassin conventionnel de ne pas impliquer ces territoires dans une guerre, et obligation pour les Puissances possessionnées dans ce bassin, en cas de difficultés relatives à leurs possessions, de procéder au règlement de ces difficultés par voie de médiation ou d'arbitrage.

L'Allemagne par une déclaration solennelle, les États-Unis, la Grande-Bretagne, l'Italie, la Russie, la Belgique, d'autres États encore par des témoignages non douteux, donnèrent leur adhésion à ce projet. Il ne fut transformé en une proposition plus modeste qu'à raison de l'opposition de deux Puissances.

Pour se représenter l'analogie, dans le cas présent, des mesures positivement adoptées en 1885, il faudrait se figurer une disposition générale par laquelle les Puissances reconnaîtraient dès maintenant, avec garantie facultative ou non, les déclarations éventuelles de neutralité permanente qui pourraient être faites dans tout ou partie de la péninsule des Balkans.

La confédération balkanique est appelée, ce semble, à survivre aux circonstances qui l'ont fait naître. Envisagée sous son aspect interne, elle renfermera sans doute, indépendamment d'autres organismes que nous croyons discerner assez nettement, quelque tribunal ou conseil amphyctionique — le mot n'est pas fait pour déplaire à M. Venizelos — destiné à assurer une paix permanente entre les confédérés. Voilà un arbitrage fédéral dont l'adoption, apparemment, ne donnera pas lieu à autant de difficultés que l'arbitrage général, sur le terrain international pur.

VII. LA QUESTION DES RAPPORTS AVEC LA CONFÉDÉRATION BALKANIQUE

Examinons une question plus délicate : celle des liens éventuels de l'Albanie neutre à titre permanent avec la confédération balkanique. Ici encore nous traçons des lignes de possibilité juridique, sans vouloir trancher les questions d'opportunité. Le point à élucider se rattache au droit des États

neutres à titre permanent de conclure des traités et spécialement des traités d'alliance.

Sauf modalités conventionnelles spéciales, le droit général pour l'État neutre à titre permanent de conclure des traités ne peut être contesté. Mais il comporte des précautions naturelles qu'il est bon pour cet État d'envisager. Il est d'autre part soumis à des limites strictes qui doivent être observées. Les premières concernent ce que nous avons appelé ailleurs la prophylaxie de la neutralité (1). Les secondes font partie essentielle du régime neutre. Les auteurs confondent fréquemment les unes et les autres et ils sont loin d'avoir déterminé toujours les dernières d'une manière satisfaisante.

Voici comment elles peuvent être, selon nous, précisées.

Les exigences essentielles de la neutralité permanente interdisent au neutre l'alliance qui constitue en soi un procédé de participation à une guerre entre d'autres États. Mais elles n'interdisent pas au neutre l'alliance qui constitue en soi un mode de sauvegarde de sa propre neutralité.

La conciliation de ces deux règles, en tant qu'elles peuvent entrer en une sorte de conflit, s'opère au moyen de la distinction entre l'alliance défensive par laquelle le neutre s'engagerait à défendre son co-contractant même alors que lui-même ne serait l'objet d'aucune attaque, et l'alliance défensive par laquelle le neutre stipulerait sa propre défense, sans être compromis dans la défense d'autrui au cas où il ne serait pas lui-même attaqué. Il faut d'ailleurs considérer comme juridiquement licite une alliance en vue d'une défense réciproque parfaite au cas et dans la mesure où elle serait rendue nécessaire par une guerre qui, englobant en même temps les deux pays dans une même attaque, ferait dépendre l'efficacité de leur défense respective de la combinaison de leurs communs efforts.

Quant à l'hypothèse d'une alliance éventuelle avec les garants dans les neutralités permanentes garanties, il y a lieu d'observer, indépendamment de toute autre considération,

(1) *La neutralité de la Belgique*, p. 380.

qu'une telle alliance, même réduite à son objectif propre, serait sans cause, puisque l'obligation de secours de la part de la Puissance garante résulte déjà du traité constitutif de la neutralité garantie. Il semble donc qu'on ne peut concevoir dans cet ordre que des traités réglant, le cas échéant, le mode pratique d'exécution de la garantie.

En résumé, on ne peut assimiler les États neutres à titre permanent à des États dépouillés du droit de pouvoir eux-mêmes, dans leur souveraineté, à leur défense propre. Sans doute, ils ne peuvent satisfaire à cette exigence en se mêlant à des conflits étrangers, et la garantie, entre autres avantages, leur offre des compensations à ce point de vue. Cette réserve observée, la souveraineté du neutre à titre permanent garde son empire, et l'on ne saisit pas le motif juridique sur lequel on pourrait se fonder pour interdire au neutre à titre permanent une alliance défensive à objectif limité dans le sens que nous avons déterminé.

Il est facile de saisir à la lumière de ces observations dans quelle mesure serait compatible avec l'institution de la neutralité permanente une alliance hollando-belge par exemple, et ce que renferme d'incompatible avec la même institution des stipulations telles que l'article 63 de l'Acte final du Congrès de Vienne, concernant l'ancienne confédération germanique.

Au demeurant l'accession plus ou moins limitée d'un gouvernement neutre à titre permanent, à telle ou telle forme de confédération, dans telle ou telle situation déterminée, peut présenter des aspects fort différents au point de vue juridique et au point de vue politique. C'est à ce dernier point de vue que se pose la question de savoir s'il est expédient de faire politiquement ce que l'on pourrait juridiquement faire.

VIII. LE LITTORAL DE L'ALBANIE.

Nous n'avons pas dessein de traiter ici la question des débouchés de la Serbie à la mer, en tant qu'ils consisteraient dans des combinaisons étrangères au territoire de l'Albanie

neutre. Ces combinaisons sont multiples et peuvent dépendre de délimitations territoriales et d'arrangements divers dans lesquels nous n'avons pas à entrer.

L'établissement d'un port enclave avec couloir découpant l'Albanie en deux tronçons n'apparaît pas, à coup sûr, comme la plus satisfaisante de ces combinaisons : elle porterait une grave atteinte à l'intégrité de l'Albanie et pourrait donner lieu, même en temps de paix, mais surtout en temps de guerre, à d'inextricables difficultés. Le seul point qui touche à proprement parler à notre sujet c'est la condition du littoral de l'État neutre à titre permanent, et des communications de ce littoral avec l'arrière-pays, spécialement avec le territoire des États voisins.

L'avantage pour ces États au point de vue économique et commercial de communications permanentes assurées, même en temps de guerre, avec un port perpétuellement neutre, n'est pas sans importance. Un tel port ne peut jamais être bloqué ni bombardé, alors que d'autres ports, en cas de belligérance peuvent être bloqués et qu'il y a de notables exceptions à l'interdiction de bombarder, dans le même cas, des ports même non défendus. On sait en effet que la Convention de 1907 admet le bombardement de ces derniers ports non seulement comme sanction du droit de réquisitions, mais pour opérer éventuellement « la destruction des ouvrages militaires, établissements militaires ou navals, dépôts d'armes ou de matériel de guerre, ateliers ou installations propres à être utilisés pour les besoins de la flotte et de l'armée ennemie et des navires de guerre se trouvant dans le port ».

L'accès au port neutre, notamment par des voies de transport ouvertes en tout temps, peut être internationalement stipulé et sauvegardé. Rappelons ici que l'Acte de la Conférence de Berlin de 1885 (art. 25) a assuré, à toute éventualité, en temps de guerre comme durant la paix, en faveur des belligérants comme au profit des neutres, le développement de la vie économique dans les artères de la zone franche. Et ces artères, ce sont non seulement le fleuve, ses embranchements,

ses affluents et ses embouchures, en y comprenant la mer territoriale qui y fait face, mais encore les routes, chemins de fer, lacs et canaux.

Il n'est pas rare que les côtes et frontières de l'État neutre à titre permanent, ou même d'autres États, soient l'objet de certaines réserves ou de certaines franchises conventionnellement stipulées.

En ce qui regarde l'État neutre à titre permanent, constatons que des stipulations formelles ont écarté l'établissement d'un arsenal naval militaire à Anvers et l'établissement de fortifications à Corfou. En ce qui concerne les États non neutralisés, bornons-nous à rappeler que l'article 29 du traité de Berlin du 13 juillet 1878 s'exprime comme suit :

« Il y aura pleine et entière liberté de navigation sur la Bojana pour le Monténégro. Il ne sera pas construit de fortifications sur le parcours de ce fleuve, à l'exception de celles qui seraient nécessaires à la défense locale de la place de Scutari, lesquelles ne s'étendront pas au delà d'une distance de six kilomètres de cette ville.

» Le Monténégro ne pourra avoir ni bâtiments ni pavillon de guerre.

» Le port d'Antivari et toutes les eaux du Monténégro resteront fermées aux bâtiments de guerre de toutes les nations.

» Les fortifications situées entre le lac et le littoral sur le territoire monténégrin seront rasées et il ne pourra en être élevé de nouvelles dans cette zone.

» La police maritime et sanitaire, tant à Antivari que le long de la côte du Monténégro, sera exercée par l'Autriche-Hongrie au moyen de bâtiments légers garde-côtes.

» Le Monténégro adoptera la législation maritime en vigueur en Dalmatie. De son côté l'Autriche-Hongrie s'engage à accorder sa protection consulaire au pavillon marchand monténégrin.

» Le Monténégro devra s'entendre avec l'Autriche-Hongrie sur le droit de construire et d'entretenir à travers le nouveau territoire monténégrin une route et un chemin de fer.

« Une entière liberté de communications sera assurée sur ces voies. »

Des stipulations de cette espèce rentrent dans le domaine des opportunités politiques et économiques relevant de l'accord des parties intéressées ou se rattachant à des convenances ou à des nécessités générales reconnues.

IX. LES NATIONALITÉS.

A temps nouveaux politique nouvelle.

Les questions religieuses et les questions ethniques sont les deux leviers qui, sur le terrain des actes reprochés au Gouvernement ottoman ou même des agissements entre confédérés d'aujourd'hui, et en prenant pour point d'appui les souvenirs historiques, ont servi à soulever le monde balkanique.

Autant ces questions ont été violemment agitées jusqu'ici, autant leur apaisement semble à l'heure présente lié à l'avenir prospère de la péninsule.

Pour assurer cet apaisement, il convient d'observer deux règles qui apparaissent d'ailleurs comme les normes directrices des actes humains dans la vie sociale.

Voici la première : « Ne faites pas à autrui ce que vous ne voudriez pas qu'on vous fit. » Il est facile à chacun d'aimer sa liberté. Il faut un effort plus grand pour aimer pratiquement la liberté des autres au point de ne pas vouloir y porter atteinte. Là est pourtant la pierre de touche du vrai libéralisme. Tenter d'annihiler par absorption les foyers naturels de vie ethnique créés par les siècles sur le sol des Balkans serait une œuvre inique, et l'Albanie est un de ces foyers. Ériger en but d'État la destruction systématique des centres traditionnels de vie religieuse dans le pays ne serait pas plus justifiable.

Voici la seconde règle, complément positif de la première : « Faites à autrui ce que vous voudriez qu'on vous fit. » Dans les sphères où les éléments religieux et ethniques se mélangent ou se juxtaposent en blocs sporadiques, il faut qu'un régime de large tolérance, sous l'égide duquel aucune langue, aucune

religion ne soit menacée parce qu'elle-même n'en menace aucune, concoure à cimenter la concorde civile et l'union politique des populations groupées d'une manière équitable sous un même gouvernement. Pour l'Albanie, comme pour toute la péninsule, la question de loyale tolérance réciproque apparaît comme une question vitale au premier chef. Assez d'antagonismes de religions et de races, assez de haines, assez de sang, assez de ruines !

*
* *

Nous connaissons peu de thèses plus sympathiques dans leur donnée initiale, plus plausibles dans leurs justes applications et en même temps plus reprochables dans leurs visées radicales que la thèse des nationalités ethniques.

Élément particulièrement favorable à l'éclosion de communautés politiques distinctes, instrument puissant de consolidation de ces communautés et d'épanouissement dans leur sein des qualités propres à un type spécial de civilisation, l'homogénéité de race et de langue n'est cependant ni la cause légitime unique ni la base nécessaire de cohésion des États. En fait, la plupart de nos États européens, dont la formation est le résultat d'un long travail historique, sont polyethniques et plurilingues. En droit, des hommes de races et de langues diverses peuvent avoir les raisons déterminantes les plus légitimes de s'associer d'une manière permanente sur un territoire déterminé, en vue de la poursuite en commun et de la possession solidaire des biens généraux que l'humanité recherche dans l'établissement des sociétés politiques.

L'existence de communautés polyethniques et plurilingues peut se concilier parfaitement avec le juste respect des droits et des intérêts des populations qui font partie de ces communautés. Et lorsqu'il est convenablement satisfait à ces exigences, ce que l'on a appelé la « nationalité d'élection » peut devenir un bienfait pour l'État qui la possède comme pour la communauté générale des nations.

Bienfait pour l'État qui la possède, soit en lui procurant

une sécurité qui ne serait plus assurée par la désagrégation, soit en lui ménageant les moyens de puiser simultanément dans le fonds enrichi de plusieurs civilisations.

Bienfait pour la communauté internationale tout entière, par la puissance pacifiquement médiatrice qu'elle tend à exercer, étant la représentation sur un terrain limité et comme le prélude de la fraternisation des peuples et des races sur le terrain plus large de la civilisation mondiale.

La Belgique, comme la Suisse, sa sœur en neutralité permanente, est par essence une nationalité d'élection : terre de confins pour les deux grandes races de l'Europe occidentale ; pays de volontaire et franche fraternisation ethnologique sur la base d'une mutuelle tolérance et d'un égal respect des langues usitées par les populations ; foyer d'une civilisation unitaire de caractère intégralement européen, où se retrouvent combinés l'un à l'autre, transformés l'un par l'autre, deux génies merveilleusement civilisateurs.

Il est, en vérité, plus facile de saisir le côté tendancieux de la thèse des nationalités ethnographiques et l'appoint accidentel que peuvent lui apporter certains découpages violemment artificiels, l'esprit de conquête ou d'imprévoyantes oppressions, que de découvrir en fait ou en droit sa parfaite justification.

Bluntschli lui-même, tout en reconnaissant que « la formation moderne des États a de préférence un caractère national, » n'hésite pas à dire que « si le droit des gens reposait réellement sur la base élastique de la nationalité et non sur le terrain solide de l'État, il perdrait tout point d'appui et deviendrait incapable de se faire reconnaître et respecter (1). » « Sur les frontières des différentes nations, — nous fait observer M. Michel Bréal — il a toujours existé des régions mixtes où les mœurs, les habitudes, le langage tiennent à la fois des deux pays. Il y a là comme des lieux d'élection pour la fusion des races et pour l'échange des idées (2). »

(1) *Le droit international codifié* traduit par Lardy, art. 25 note.

(2) *Les langages et les nationalités*. REVUE DES DEUX MONDES, 1891, p. 634.

Parlant de la diversité des langues en Belgique et de leur séculaire coexistence pacifique, M. Kürth s'exprime de son côté en ces termes : « Leurs relations étaient empreintes, si je puis ainsi parler, de familiarité et de confiance. Chacune se répandait librement et aussi loin qu'elle pouvait, et leurs rencontres ne déterminaient jamais ni chocs ni froissements (1). »

Ce n'est plus vers les querelles de religion et de race qu'est orientée aujourd'hui la vie balkanique : c'est vers la pleine mise en valeur par les habitants de la péninsule des ressources d'une contrée merveilleusement riche des dons de la nature et occupant une situation en quelque sorte unique dans le monde.

* * *

Il y a quelque cinquante ans, un grand écrivain français, Saint-Marc Girardin, dans une série d'études qui sont loin d'avoir perdu toute actualité, marquait la fonction, dans l'avenir, des peuples qu'il appelait « les peuples intermédiaires entre l'Orient et l'Occident ». Et il aimait à voir en eux les agents, nécessaires pour une bonne part, des progrès qui doivent féconder les relations de l'Europe et de l'Asie. On saisit d'ailleurs la mesure en laquelle l'Empire ottoman est naturellement appelé à concourir, de son côté, à ces progrès, même en ne conservant en Europe qu'une partie mutilée de son territoire. « Maître incontesté de ce domaine européen, de l'Asie Mineure, de l'Arabie, du Bosphore et des Dardanelles, le Commandeur des Croyants, posséderait encore, suivant l'observation d'Engelhardt, un des plus beaux royaumes du monde (2). »

Il serait téméraire de soutenir que les grandes Puissances, en développant leurs intérêts individuels ou collectifs en Orient, se soient toujours placées à un point de vue largement harmonique. L'histoire du directoire européen, transformé plus tard en concert européen, a été faite récemment d'une manière fort instructive par Charles Dupuis. L'auteur nous dit que ce

(1) *Les frontières linguistiques en Belgique et dans le Nord de la France*, p. 17.

(2) *La question macédonienne*, 1906, p. 75.

concert « n'a été et ne peut être qu'un syndicat intermittent d'intérêts, formé par les grandes Puissances pour résoudre certains problèmes de politique internationale » « en esprit de modération », en vue du « maintien de la paix » et dans la mesure où la solution s'accorde avec « la défense de leurs intérêts particuliers » (1). « Le seul principe dont il ne soit jamais occupé, ajoute-t-il, est le principe d'équilibre. » La synthèse est hardie : il faut constater pourtant qu'elle touche au vif des questions autour desquelles gravite l'action des Puissances. M. Dupuis, après avoir remarqué que cette action « se borne à réaliser des compromis entre États forts » et « ne se fait pas scrupule d'imposer ses solutions aux États faibles » estime qu'il faut lui savoir gré d'essayer de mettre « quelque ordre dans la confusion et dans l'anarchie des usurpations particulières. » Arrêtons-nous un instant à ces points de vue délicats pour essayer de démêler les aspects divers qu'ils présentent.

X. L'ÉQUILIBRE INTERNATIONAL

La société internationale n'est pas une société de subordination, comme les communautés politiques nationales, mais une société de coordination. L'indépendance des États ne se concilie pas avec une organisation hiérarchique de la société des nations. Elle comporte un certain ajustement entre États comme sauvegarde de leur coexistence et comme sécurité de leur vie commune. C'est à cet ajustement qu'on donne le nom d'équilibre international.

Cet équilibre rattaché d'abord au système territorial de l'Europe, s'est étendu à d'autres parties du globe. Il a de nos jours pour envergure l'aire du monde, mais on peut le redistribuer en plusieurs cadres partiels sur terre et sur mer. Les alliances, les ententes, les répartitions de sphères d'influence concourent à sa réalisation.

(1) *Le principe d'équilibre et le concert européen de la paix de Westphalie à l'acte d'Algésiras*. 1909, chap. XI.

En soi et abstraction faite de stipulations spéciales, la coordination des peuples en société pondérée ne suppose dans le chef d'aucune nation le droit de s'immiscer dans le régime intérieur des autres nations ni celui d'arrêter leurs légitimes accroissements de puissance. Elle implique bien moins encore le pouvoir de porter atteinte à l'existence juridique d'autrui. Elle a pour objectif propre de faire contrepoids, en quelque mesure tout au moins, à des expansions qui compromettraient l'économie générale de la vie sociale internationale. Elle se manifeste pratiquement par la tendance à ne pas admettre de trop grands dérangements dans le statu-quo, et à faire prévaloir, dans les arrangements internationaux, spécialement dans les modifications territoriales éventuelles, des combinaisons de nature à concilier la sécurité de tous avec l'indépendance de chacun.

On saisit la variété des combinaisons, plus ou moins heureuses, que comporte ou du moins que supporte l'équilibre international. On comprend aussi la variété des appréciations auxquelles peuvent se livrer des Puissances ou des groupements de Puissances, touchant la solution que les événements donnent, à un moment donné, au problème d'équilibre. Tel fait qui apparaît à l'un comme rompant l'équilibre est précisément ce qui, aux yeux d'un autre, le rétablit.

Il existe entre les États des inégalités de force, de richesse, d'influence, et ces faits ont toujours eu leur retentissement dans la vie de relation entre les peuples. L'absence d'organisation de la société internationale leur permet de se manifester intensivement. C'est ainsi qu'elle peut donner lieu, de la part des États les plus puissants, à une politique traduisant le nombre plus considérable et la nature plus importante des questions dont ils entendent ne pas se désintéresser, et à des revendications individuelles ou collectives, derrière lesquelles apparaît la puissance de la force.

Sans doute le principe de l'égalité juridique des États devant la loi internationale est irréfragable et a été souvent rappelé en termes excellents. « Dans les conflits de la force, disait à la conférence de La Haye, M. Léon Bourgeois, quand il s'agit de mettre

en ligne des soldats de chair et d'acier, il y a des grands et des petits, des faibles et des forts. Quand dans les deux plateaux de la balance, il s'agit de jeter des épées, l'une peut être plus lourde et l'autre plus légère. Mais lorsqu'il s'agit d'y jeter des idées et des droits, l'inégalité cesse et les droits du plus petit et du plus faible pèsent dans la balance d'un poids égal aux droits des plus grands. »

Si, malgré ces nobles déclarations, la situation des États de forces diverses est loin, dans la vie réelle, d'être toujours égale sur le terrain juridique, on comprend combien l'inégalité peut se donner carrière sur le terrain politique, terrain où s'agitent principalement les « questions d'équilibre » et celles qui revêtent, aux yeux des intéressés, le caractère d'un « intérêt vital » ou tout au ou moins d'un « intérêt légitime ».

La Conférence des ambassadeurs appelée à faciliter dans les circonstances présentes les échanges de vues entre grandes Puissances, sur les lieux et au moment où se débattent les conditions d'un traité de paix entre États qui ont pris part à la guerre, s'inspire sans doute de ces sages maximes : « Il ne faut pas perdre en préliminaires le moment parfois unique d'agir utilement » et « Mieux vaut tâcher de prévenir qu'essayer de redresser ». S'il fallait considérer cette Conférence comme une aristocratie fermée, fondée sur le rang des ministres publics accrédités auprès des divers États, une telle conception serait plus réactionnaire que le système de la Sainte-Alliance elle-même. Car le protocole du 15 novembre 1818 déclare expressément que « dans les cas où les réunions entre les grandes Puissances auraient pour objet des affaires spécialement liées aux intérêts des autres États de l'Europe, elles n'auraient lieu qu'à la suite d'une invitation formelle de ces États que les dites affaires concerneraient et sous la réserve expresse de leur droit d'y participer directement ou par leurs plénipotentiaires ». Mais tel n'est pas, à notre sens, le précédent que désire créer la clairvoyance de la diplomatie britannique. La Conférence des ambassadeurs se présente plutôt à nous à titre momentané, sans pouvoir propre, comme l'expression, atténuée et déliée du concert européen, en vue d'accentuer, dans le cas

présent, les tendances à la conciliation et de faciliter les concessions devenues par le fait nécessaires.

Comme on l'a justement fait observer, la connaissance plus exacte de l'opinion de tous sur les intérêts en conflit est toujours un avantage qui permet à chacun de mieux juger de son propre intérêt. La plupart du temps, elle suggère la modération. Elle la conseille en tant qu'elle peut éveiller des doutes sur les chances d'aboutir. Elle la détermine lorsqu'elle révèle l'existence d'une opposition assez forte pour devenir insurmontable. Il est d'ailleurs moins pénible de céder ou de paraître céder à des instances plutôt amicales, qu'à des pressions qui le sont moins. C'est ainsi que le procédé qui rend la nécessité des concessions plus évidentes en rend l'accomplissement moins malaisé.

Comme le faisait excellemment remarquer sir Edward Grey en souhaitant, au palais de Saint-James, la bienvenue aux membres de la Conférence balkanique : « A défaut d'une politique faite de sagesse et de modération, les gains de la guerre ne valent rien pour les générations futures; mais avec une telle politique, les pertes occasionnées par la guerre peuvent être réparées, et l'amertume fait place à la réalisation des bienfaits de la paix. »

M. Dupuis termine son étude sur « Le principe d'équilibre et le concert européen, de la paix de Westphalie à l'acte d'Algésiras », en faisant remarquer que « la valeur des œuvres du concert européen ou du concert mondial dépendra surtout dans l'avenir, comme elle a surtout dépendu dans le passé, de la valeur intellectuelle et morale des hommes d'État appelés à les édifier. »

Rien n'est plus vrai, et rien ne paraît mieux justifier, à notre sens, l'espoir de voir se produire, dans la crise actuelle, des solutions qui soient, non une nouvelle menace, mais un gage de stabilité pour la paix du monde.

La sollicitude éclairée des Souverains et des Chefs d'État pour le bien des peuples qui leur sont confiés, comme leur pitié profonde pour « ces foules qu'il faudrait envoyer au carnage », les portent à rechercher de tels gages.

Patriotes dévoués corps et âme à leur pays, les diplomates et les hommes d'État modernes ne sont plus de cette vieille école qui estimait que la mesure du patriotisme se doit apprécier exclusivement d'après le degré où l'on est disposé à fouler aux pieds les droits et les intérêts d'autrui. Ils ont une conception plus juste et plus haute de la solidarité internationale contemporaine. Ils croient servir mieux leur patrie en travaillant à coordonner et à tempérer les revendications en présence qu'en surexcitant les antagonismes. Ils savent donner le pas à l'esprit de conciliation sur l'instinct de domination.

C'est ainsi qu'ils rechercheront dans le branle-bas des constances du moment, en communion avec les intéressés immédiats, ce qui, étant conseillé par l'expérience et sauvegardant les éventualités futures, doit réaliser dans l'apaisement une œuvre de stabilité. N'est-ce pas en effet au coup d'œil sage-ment dominateur du présent, condensateur de tout l'enseignement du passé, calculateur de tous les risques de l'avenir, que se reconnaissent les véritables hommes d'État ?

Nous avons la confiance que la constitution de la neutralité albanaise, garantie par les Puissances, sortira des délibérations actuelles.

Il y aura toujours dans le monde assez d'éléments de division et d'artisans de conflits. Il n'y aura jamais assez de tentatives d'union et d'ouvriers de concorde.

Après avoir consacré la meilleure part de notre vie à des travaux ayant pour point de mire le rapprochement fraternel des peuples et l'ordre stable du monde, nous ne croyons pas forligner en poursuivant aujourd'hui, dans la modeste mesure de nos forces, la réalisation de cette œuvre nouvelle, grande et belle, où le bien d'un pays s'harmonise avec le bien de la grande famille internationale : L'Albanie libre dans les Balkans indépendants !

