RÉPÉTITIONS ÉCRITES
Pour la Préparation de tous les
EXAMENS DE DROIT

1934-1935

REPETITIONS ECRITES

DE

Droit International Public

rédigées d'après le Cours et avec l'autorisation

de

M. LE FUR

FACULTÉ DE DROIT DE PARIS BIBLIOTHÈQUE

Professeur à la Faculté de Droit de Paris

Troisième Année

1170

"LES COURS DE DROIT"
RÉPÉTITIONS ECRITES & ORALES
RÉSUMES — PREPARATION A L'EXAMEN ECRIT

3, Place de la Sorbonne (au premier)
— PARIS —

BIBLIOTHEQUE CUJAS
D 060 320069 8

Source : BIU Cujas

Source : BIU Cujas

D R O I T I N T E R N A T I O N A L P U B L I C

3ème ANNEE

-:-:-:-:-:-

PRELIMINAIRES.

Il est facile de comprendre l'intérêt qu'inspire en ce moment le droit international, intérêt national pour chaque pays mais aussi intérêt individuel pour les citoyens puisque quand les Etats ne s'entendent pas, ce sont les individus qui sont appelés à se battre et l'on sait aujourd'hui les ravages effroyables de la guerre. Désormais ces dommages ne sont même plus réservés aux seuls belligérants, puisque dans les conditions actuelles, la guerre est "totale", et la population pacifique est appelée à en souffrir comme les armées.

Le droit international passe en ce moment par bien des alternatives. Aussitôt après la guerre on a parlé de la disparition du droit international, on a dit qu'il aurait certainement disparu si la victoire allemande s'en était suivie, et que nous aurions assisté à la création d'un nouveau droit international. Mais des affirmations de ce genre sont enfantines; il n'y aurait pas eu plus de disparition du droit international qu'il n'y a de disparition du code pénal, quand certains crimes sont commis et restent impunis. Il y a là seulement une éclipse momentanée du droit; c'est la preuve qu'il n'y a pas de droit positif complet en l'absence de sanctions, et c'est tout.

Au contraire, dans les années qui ont suivi la fin de la guerre, nous avons assisté à une renaissance marquée du droit international; chacun avait compris la nécessité des associations, même dans l'ordre international. Un grand effort fut accompli en ce sens,

Source : BIU Cujas

effort presque universel dans les 5 continents qui tous, en effet, avaient pris part à la guerre, et on est arrivé pour la première fois à réaliser ce qui avait été depuis des siècles le rêve de certains auteurs, une société des nations.

Elle avait donné lieu à de grands espoirs, elle fut incomplètement réalisée et de nouveau une vague de désillusion passe sur le monde. Les adversaires du droit international en général et de la Société des Nations en particulier paraissent de nouveau triompher Un douloureux triomphe d'ailleurs, car chacun se rend compte que si on échoue dans la tentative d'organiser au-dessus des Etats une autorité capable de faire respecter le droit, comme le fait chaque Etat pour ses nationaux, alors c'est de nouveau le retour à la guerre et la guerre ce sera peut-être cette fois la destruction d'une partie du monde civilisé.

Il est donc nécessaire de prendre parti, nous sommes embarqués, comme dit Pascal et nous n'avons pas le droit de nous désintéresser des questions, qui mettent en jeu avec les intérêts nationaux, les intérêts et les vies mêmes des citoyens.

Aussi, en présence d'une situation aussi trouble et pour essayer de l'éclaircir, pour permettre de la mieux comprendre, avant de passer à l'étude des matières proprement dites du droit international, il convient de faire un tour d'horizon, qui donnera une vue d'ensemble de la situation internationale et qui permettra de mieux comprendre plus tard certaines particularités du droit international et aussi certaines difficultés qui s'opposent à sa réalisation pratique.

La situation politique internationale.

La politique internationale est étroitement liée aux faits sociaux. Aujourd'hui quand on réfléchit à cette situation elle est bien inquiétante et un peu partout; on rencontre en Europe des difficultés multiples, le problème danubien, la question de la rectification des frontières de plusieurs Etats, la Hongrie notamment, le problème des minorités, la propagande soviétique, etc... Des difficultés existent aussi en Asie avec le conflit sino-japonais, l'apparition de nouveaux Etats, comme l'Irak, chez lesquels se sont produits presque aussitôt, comme dans l'ancienne Turquie, des massacres de population minoritaires. Ces difficultés on les rencontre en Amérique aussi, spécialement aux Etats-Unis, ne serait-ce qu'à raison de cette malheureuse question des dettes de guerre, qui empoisonne les relations de ce pays avec l'Europe; mais il y a aussi des difficultés entre Etats américains, notamment entre la Bolivie et le Paraguay; il y a même des difficultés entre continents, entre Japon et Etats-Unis par exemp

Source : BIU Cujas

au sujet de la domination de l'Océan Pacifique, et aussi pour la conquête commerciale de la Chine. Dans le monde entier, on se trouve en présence de difficultés graves trop souvent conséquence de la crise économique qui a suivi la guerre.

Et cependant, quand on y regarde de près, on constate que l'ordre public international et la paix du monde ne sont vraiment troublés qu'en un point. Si actuellement dans le monde entier on se prépare de nouveau à la guerre (et on sait que la préparation à la guerre trop souvent entraîne la guerre dans un délai plus ou moins bref), c'est parce qu'un grand Etat s'y prépare, tout en niant qu'il le fait et que tous les autres Etats se croient par là même obligés de s'y préparer. Ceux là même qui flétrissent les procédés de guerre, comme les gaz asphyxiants, la guerre aérienne, interdits par plusieurs conférences internationales, mais qu'on craint de voir employés contre soi, se disent, non sans raison, qu'ils ne peuvent pas n'y pas recourir, si on les emploie contre eux, sinon ce serait pour eux une cause d'infériorité radicale.

Mais il faut bien se dire que la plus grave cause de ce trouble international vient de la faiblesse des Etats pacifiques. Si tous les Etats qui veulent vraiment la paix, (et on ne peut pas douter que ce soit la grande majorité) étaient d'accord pour user de représailles énergiques envers l'Etat qui se serait rendu coupable d'une rupture de pacte ou qui aurait employé des moyens interdits, on serait assuré de la paix, car nul Etat ne serait assez fou pour entreprendre la guerre dans de semblables conditions.

Les responsables de l'état de choses actuel.

Il en est de la guerre exactement comme du refus du budget à l'intérieur d'un Etat parlementaire. On sait que jamais ce moyen n'a été utilisé en France; une simple menace a suffi pour que le chef de l'Etat cédât; les ministres savent qu'en cas de nécessité on pourrait en user contre eux, et ils se gardent bien de contraindre les Chambres à recourir à cette extrémité. Malheureusement, s'il suffit souvent d'une attitude énergique pour éviter une atteinte à l'ordre public, ceci n'est pas compris de beaucoup d'Etats, notamment des deux grandes puissances anglo-saxonnes; toutes deux ont préféré se tenir à l'écart de l'Europe continentale pour éviter d'être englobées dans une guerre à venir. C'est vrai même de la Grande-Bretagne, qui cependant est une puissance européenne, de sorte qu'il est bien évident que si une grande guerre européenne éclatait elle y serait forcément englobée. Aussi n'est-ce pas là la seule raison de la conduite de la Grande-Bretagne, qui en fait s'est toujours opposée au développement de la société des Nations

Source : BIU Cujas

de sorte que c'est sur elle que retombe une grande part de la responsabilité de l'état de choses actuel

Raisons de l'attitude de la Grande-Bretagne.

Si elle a toujours été prête à empêcher de nouveaux progrès, si c'est elle qui a fait rejeter successivement le pacte d'assistance mutuelle, le pacte de Genève, si c'est elle qui a tenté à diverses reprises de limiter les attributions de la Société des Nations, et enfin si c'est elle qui a tout mom s'est opposée à l'établissement de sanctions précises, c'est avant tout pour deux raisons très graves.

La première n'est guère douteuse, c'est une suit de la politique d'équilibre, qu'elle n'a jamais voulu abandonner depuis 3 siècles et l'on sait que la Grand Bretagne est un pays traditionnaliste.

La règle de la politique internationale de la Grande-Bretagne, c'est qu'il ne faut pas qu'il y ait en Europe de grande puissance ou de groupe de puissances dominant nettement; il lui faut un certain équilib de telle sorte qu'elle espère on se portant d'un côté ou de l'autre provoquer le triomphe de celui qu'elle estime pour le moment devoir favoriser. Elle s'est tou née de notre côté en 1914, parce que l'Allemagne lui paraissait la plus forte; depuis, c'est au contraire la France qui lui paraît devenue trop forte, et bien que chacun sache qu'il n'y a pas un pays aussi foncièrement pacifique que le nôtre, cela l'a rendue plutôt favorable à l'Allemagne, surtout quand les travaillist sont au pouvoir en Angleterre.

La seconde raison est peut-être plus grave encor et ici la Grande-Bretagne est moins responsable, puisq elle n'est pas seule en cause. En cas de trouble dans l'ordre international, le pacte de la S.D.N. établit contre l'Etat en rupture du Pacte certaines sanctions, des sanctions économiques notamment - le boycottage de l'Etat agresseur, - et, si c'est nécessaire, des sanctions militaires, indiquées dans l'art. 16 du pacte de la Société des Nations.

Dans ce cas, tous les Etats sont appelés à appli quer ces sanctions, tous sont appelés à y coopérer; mais l'Etat qui le premier serait appelé à intervenir, c'est la Grande-Bretagne, qui avec sa marine de guerre serait chargée de faire respecter l'interdiction du commerce avec l'Etat agresseur. Or on sait que les Etat Unis ne sont pas membres de la Société des Nations, et bien qu'ils aient signé le pacte Briand-Kellog, qui interdit le recours à la guerre, on n'a jamais pu obtenir d'eux, même après la signature de ce pacte, l'engagement précis de ne pas ravitailler l'agresseur le cas chéant. Cela paraîssait cependant bien découler, non pa seulement moralement, mais juridiquement de l'interdict de la guerre, parce qu'enfin, si la guerre d'agression

Source : BIU Cujas

est interdite, si l'agresseur est un criminel, celui qui l'aide en devient par là même le complice. Le premier résultat de l'application du pacte de la Société des Nations pour la Grande-Bretagne, serait, on le voit, une guerre possible avec les Etats-Unis, dont elle devrait empêcher le commerce avec l'Etat agresseur. Or une guerre avec les Etats-Unis, c'est ce que craint avant tout la Grande-Bretagne. C'est ainsi que la véritable cause des maux dont nous souffrons, ce qui nous empêche d'avoir une Société des Nations puissante, c'est qu'elle ne compte pas parmi ses Etats membres celui-là même sur lequel on aurait dû pouvoir compter le plus pour faire respecter le pacte, les Etats-Unis. Non seulement ils n'ont pas signé le pacte de la Société des Nations, alors que c'est un des leurs le président Wilson qui l'a imposé à l'Europe et qui a pris une part prépondérante à sa rédaction, mais de plus ils se refusent à assurer l'application du pacte Briand-Kellog, signé par eux, en prenant l'engagement de ne pas approvisionner d'armes et de munitions l'Etat agresseur.

Bien entendu, et je tiens à le dire pour éviter toute injustice, quand je parle d'une façon générale de la conduite de la Grande-Bretagne ou des Etats-Unis, je ne nie pas qu'il existe dans ces deux pays un grand nombre de publicistes et d'hommes politiques qui sont pour nous et qui constituent l'élite intellectuelle de la nation, mais cette élite n'est qu'une faible minorité par rapport au reste du pays. "L'homme de la rue", dans ces deux pays, ne connaît pas la situation internationale ou plutôt il n'en connaît que ce que veut bien en dire une presse chauvine et souvent mal renseignée.

C'est précisément ce fait que dans beaucoup de pays, notamment dans ces deux grandes puissances, on est mal au courant de la situation internationale et que l'on ne veut pas aider la société des nations, qui constitue la gravité de la situation actuelle.

Comme on le voit, ces graves difficultés ne sont pas attribuables à la Société des Nations elle-même, ce n'est aucunement sa faute, ce n'est pas une inaptitude inhérente en quelque sorte à la Société des Nations, tout le malheur vient de la faiblesse et du manque de volonté de ses membres. Dès que la Société des Nations a été réalisée, elle a été à leur merci; s'ils ne veulent rien faire, elle ne peut rien faire elle-même, et ainsi les Etats membres, qui se plaignent, peuvent se dire que tous leurs reproches retombent sur eux-mêmes. C'est même ce qui a fait l'audace de l'Allemagne et quand elle a vu qu'elle avait tiré le maximum des conférences internationales qui se multipliaient, et qu'au

Source : BIU Cujas

point de vue économique et militaire elle ne pouvait rien obtenir de plus, elle s'est retirée de la conférence du Désarmement, et elle a annoncé qu'elle reprenait sa liberté. Si les Etats avaient fait preuve d'énergie la situation après le retrait de l'Allemagne de la conférence du Désarmement n'aurait pas été meilleure pour elle, car on aurait pu lui faire cette réponse très simple qu'on retombait alors dans les clauses du traité de Versailles. En admettant même, ce qui s'est fait depuis, que l'Allemagne annonce son intention de se retirer également de la Société des Nations, d'abord on sait qu'elle ne peut le faire qu'après un délai de préavis de 2 années; et de plus le pacte de la Société des Nations ne constitue que la partie préliminaire du traité de Versailles et des autres traités d'après guerre. C'est dans le traité de Versailles proprement dit que se trouvent toutes les dispositions visant l'Allemagne elle-même : les dispositions qui fixent ses frontières, qui précisent l'étendue de son désarmement (partie VI du traité de Versailles). Aussi bien, il n'est guère douteux que si l'on avait mis l'Allemagne en demeure de choisir entre la convention du Désarmement, (si les autres puissances réussissent à se mettre d'accord pour réaliser), et le traité de Versailles, l'Allemagne aurait répondu très probablement qu'elle ne voulait ni de l'un ni de l'autre, qu'elle reprenait sa liberté, afin de pouvoir déchirer un traité infâme, - il est ainsi traité couramment en Allemagne par des hommes qui, sans doute, ont totalement oublié les traités que l'Allemagne victorieuse imposait à la Russie, à la Roumanie, comme ceux de Brest-Litovsk et de Bucarest, ou ceux qu'elle aurait imposés à la France et à la Belgique vaincues.

Ce serait, en effet, un triomphe magnifique pour l'Allemagne, que de pouvoir mettre de côté tous les pactes qui la lient, si cela était toléré par les autres Etats, mais alors il n'y aurait plus de droit international.

Le plus grand juriste allemand du 19° siècle, Von Ihering dans un livre célèbre, qui a pour titre " la lutte pour le droit " n'hésite pas à affirmer que le droit n'existe qu'aussi longtemps qu'on est décidé à le faire respecter, que laisser accomplir toutes les violations du droit sans réagir, c'est vouloir la mort du droit. Aux autres Etats d'Europe de se pénétrer de cette maxime, qui leur est rappelée par le grand juriste allemand. Il semble d'ailleurs que l'évidence de ce point de vue a gagné ceux-là mêmes qui avaient hésité longtemps à s'y rallier. On en trouvera une preuve éclatante dans l'unanimité des Etats réunis contre l'Allemagne à la fin de la conférence du désarmement et à la ses-

Source : BIU Cujas

sion de 1933 de la Société des Nations. C'est justement parce qu'elle a senti cette opposition très nette que l'Allemagne s'est retirée.

Certes, le traité de paix imposé à l'Allemagne l'a été à la fin d'une guerre où elle était vaincue, par conséquent on peut dire qu'elle ne l'a pas signé de son plein gré, mais il en est ainsi de tous les traités de paix. Or, dans tous les pays, ce sont ces traités qui sont les fondements de l'ordre international. Il n'y a pas en Europe un pays dont les frontières actuelles n'aient été fixées à la suite d'un traité de paix. A la France aussi, il y a plus d'un demi-siècle, un traité, le traité de Francfort a été imposé par la force en 1871, et bien qu'il lui enlevât une province française, qui voulait rester telle, (on se rappelle les protestations unanimes de tous les représentants de l'Alsace-Lorraine à cette époque), la France a respecté ce traité et ce n'est pas elle qui a déclaré la guerre en 1914.

Pour ne plus revenir sur ces questions, je tiens à répondre d'un mot à une objection, qui est souvent faite en Allemagne au traité de Versailles, c'est qu' il constitue une double violation du droit international. Il ne présente pas seulement ce fait qu'on ne peut d'ailleurs considérer comme une violation du droit international qu'il a été imposé après une guerre, puisque c'est le cas de tous les traités de paix; mais les Alliés, en l'imposant à l'Allemagne, auraient violé la règle fondamentale du droit international, règle de l'observation des traités, et voici comment :

L'Armistice conclu par l'Allemagne le 11 Novembre 1918 n'aurait été consenti par elle qu'à la suite des offres de paix faites à l'Allemagne, d'après les 14 points du Président Wilson, il était entendu que ces 14 points devaient être labase du traité; on ne les a pas respectés; donc le traité de Versailles a été imposé en violation du droit international.

Il est indispensable d'indiquer l'objection et d'y répondre, parce qu'elle peut paraître troublante au point de vue juridique. Pendant longtemps, elle a fait hésiter certaines personnes qui ne sont pas au courant de la façon dont les choses se sont passées, et qui estiment avec raison qu'on doit respecter soi-même les règles dont on veut imposer le respect à autrui. Mais y a-t-il eu vraiment violation du principe fondamental du droit international : "Il faut respecter les traités" ?. Non. On le sait par les déclarations formelles de celui qui fut précisément le signataire de la convention d'armistice, le maréchal Foch, déclarations qui n'ont pas pu être niées par les

Source : BIU Cujas

délégués allemands, notamment M. Erzberger qui fut assassiné depuis en Allemagne, déclarations qui permettent de répondre facilement à cette objection.

En effet, quand les délégués allemands ont pris contact avec les délégués français, ils ont fait appel aux 14 points du président Wilson; il est exact qu'ils ont déclaré que l'Allemagne voulait conclure la paix d'après ces 14 points; mais il est exact aussi que le Maréchal Foch a répondu que, depuis les 14 points, il y avait un fait nouveau qui changeait tout; il y avait que partout les armées alliées étaient victorieuses, et les Allemands partout en fuite; que, dans ces conditions, ils devaient conclure sur des bases nouvelles. Sur quoi il n'y a pas eu d'objection et l'armistice a été signé.

Donc, l'objection que les Allemands adressent au traité de Versailles est sans valeur, et ce traité apparaît comme fondé en droit. Ce qui a manqué aux Alliés, c'est la volonté de le faire respecter. On a pu croire dans certains milieux qu'à force de concessions, on arriverait à une solution pacifique, qui serait admise des deux côtés. Aujourd'hui on s'aperçoit que chaque concession n'a été qu'un point de départ pour en obtenir de nouvelles, de sorte que les personnes mêmes les mieux persuadées auparavant de ce fait que le pacifisme était le seul moyen d'arriver à une solution définitive, hésitent aujourd'hui, et sont souvent amenées à atténuer beaucoup leurs affirmations primitives. En Grande Bretagne même, des hommes d'Etat de premier plan n'hésitent pas à affirmer que l'armée française constitue la meilleure garantie de la paix. En effet, il est trop évident que le pacifisme à tout prix n'est pas, dans l'état actuel de l'Europe, le meilleur moyen d'assurer la paix. Certes, si on pouvait l'obtenir en désarmant, il n'y aurait pas de meilleure solution; malheureusement, pour faire la paix, il ne suffit pas de la vouloir à soi tout seul.

Ici se place une constatation de faits évidente, c'est que tous les peuples ne la veulent pas d'une volonté aussi énergique, en admettant même que tous la veuillent; et alors il faut bien dire que celui qui désarme sans s'assurer que son exemple sera suivi par ses adversaires peut être un pays tout à fait pacifique, mais ce pacifisme peut le mener tout droit à la guerre, parce qu'il n'y a pas de meilleur encouragement pour un pays impérialiste que la faiblesse de ses voisins.

C'est ce qui fait que la France n'a jamais voulu séparer les trois termes de cette fameuse trilogie, qui a été l'objet de tant de discussions à la Société

Source : BIU Cujas

des Nations : arbitrage, sécurité, désarmement. La France veut faire les trois choses simultanément; elle ne veut le désarmement que le jour où on aura la sécurité; elle affirme que c'est folie de désarmer avant la sécurité. Le désarmement n'est possible que lorsqu'on est sûr que les deux premiers points sont atteints, spécialement le second.

Sur tous ces points, il faut se borner pour le moment à de simples indications; il ne faut pas oublier que la Société des Nations, pour laquelle on serait volontiers injuste aujourd'hui, a pendant longtemps joué un rôle très utile. Il faut être juste, il faut savoir reconnaître qu'elle a déjà à plusieurs reprises résolu des conflits qui auparavant se résolvaient fatalement par la guerre, notamment pour le conflit des Iles d'Aland entre la Finlande et la Lithuanie, celui de la Haute Silésie, entre la Pologne et l'Allemagne, l'affaire de Mossoul, le conflit gréco-bulgare et beaucoup d'autres encore. Il ne parait donc pas douteux que son action doit être encouragée, mais à une condition, c'est qu'à l'heure actuelle, aussi longtemps que la situation ne sera pas plus sûre, les peuples comptent d'abord sur eux-mêmes. Il faut qu'ils comptent sur eux-mêmes aussi longtemps que la Société des Nations ne sera pas assez forte pour protéger ses membres et il est certain que ce n'est pas le cas à l'heure actuelle. Ce serait une folie même au point de vue du pacifisme à l'heure actuelle pour un Etat que de désarmer seul; s'il succombait dans une guerre injuste, ce serait la meilleure preuve du danger du désarmement, et cela empêcherait les autres Etats de suivre son exemple.

Il suffit de rappeler que si la Pologne, en 1920, n'avait compté que sur la Société des Nations pour lutter contre les Bolcheviks qui l'envahissaient, elle serait peut-être à l'heure actuelle rayée de la Société des Nations; jamais d'ailleurs, une société des Nations même beaucoup plus forte, ne dispensera complètement les Etats du soin de veiller sur leur sécurité, pas plus que l'Etat ne dispense les individus du soin de veiller sur leurs propres intérêts.

Reconnaître ces vérités, c'est une question de raison, de bon sens, et même une question de bonne foi; en cette matière, une extrême prudence est nécessaire. Il est possible que dans un demi-siècle ou un siècle, la société des Nations soit beaucoup plus forte, que la paix soit mieux assurée et qu'on puisse réaliser une importante limitation des armements, mais désarmer avant ce moment ce serait aller à une catastrophe que les pacifistes doivent avant tout

Source : BIU Cujas

chercher à éviter.

Le point duquel il faut partir et qui est aujou d'hui universellement connu, c'est qu'il n'y a pas d vie sociale possible sans une règle de droit. A ce propos on peut citer le mot célèbre de Cicéron : "Là où il y a une société, il y a un droit". En effet, o ne conçoit pas une société sans des règles fixant droits et devoirs de chacun. Or, aujourd'hui, l'exis tence de la société internationale est un fait; un droit international est donc par lâ même nécessaire; il existe aujourd'hui, on le sait, toute une communa té internationale à fondement, non pas seulement éco nomique (la dernière guerre a montré la dépendance étroite de toutes les nations, les unes à l'égard de autres); mais une communauté internationale à fonde- ment juridique. Les Etats entretiennent entre eux de relations nombreuses auxquelles président certaines règles et par conséquent un certain droit, car le droit est la règle des relations humaines. Il n'y a pas de société sans un droit ou législatif, ou tout au moins coutumier; ici le droit est dit internation parce qu'il s'agit d'un droit entre Etats et que l'o a longtemps confondu la nation et l'Etat.

Strictement, on devrait parler d'un droit inte- rétatique, puisque justement les nations ne sont pas comme telles sujettes du droit international; mais pendant longtemps on a pris les deux termes pour in- terchangeables; aujourd'hui encore, on parle couram- ment de Société des Nations, de déclaration des droi et des devoirs des nations, alors qu'en réalité ce sont les Etats qui sont visés; à ce droit entre Etat on entend aussi parfois donner le nom de "droit des gens". C'est un terme ancien et auquel reviennent au jourd'hui assez volontiers ceux qui prétendent que le droit international n'existe pas seulement entre Etats, mais aussi pour les individus des différents Etats entre eux; ce terme de droit des gens a un inconvénient c'est qu'il a été longtemps confondu av le terme de droit naturel. Le seul terme qui serait exact, celui de droit interétatique n'existe pas, mais le sens du terme droit international est si com qu'aujourd'hui il n'y a plus d'erreur possible et qu'on peut donc continuer à s'en servir.

Le fondement du droit international

Le droit international a la même nature que tou tes les autres branches du droit, son fondement doit donc être le même que pour ces autres branches de droit; la seule différence consiste dans le but pour suivi et aussi dans les moyens d'action, mais quant au fondement même du droit, il s'agit toujours de chercher dans les faits et dans la nature raisonnabl

Source : BIU Cujas

de l'homme, qui est un fait elle-même, ces règles qui expliquent le droit public ou privé, le droit interne ou le droit international. Or les faits nous révèlent, avec la solidarité, le droit d'interdépendance des hommes qui sont faits pour vivre en société. Les faits nous montrent que cette interdépendance s'accroît avec le degré de civilisation, car la civilisation accroît la division du travail et de ce jour-là, chacun, au lieu de produire tout ce qui lui est nécessaire, comme cela arrive dans certaines peuplades reculées, chacun dépend de ses voisins pour quantité de choses nécessaires à la vie. Il serait aussi vain que dangereux de vouloir se soustraire à cette loi, et elle s'étend de proche en proche aux divers cercles des relations humaines. C'est ainsi que le droit n'a d'abord été créé que pour des cercles étroits; la famille patriarcale, puis il s'est étendu à la cité antique, qui est déjà en réalité un Etat en miniature, puis à des Etats plus ou moins considérables et aujourd'hui aux grands Etats modernes.

Dans l'établissement de ces relations entre hommes (le mot "homme" est employé dans son sens le plus large, c'est-à-dire comme comprenant aussi les groupes qu'ils forment) il est impossible de ne pas tenir le plus grand compte de cet autre fait, qui est l'existence de la nature raisonnable de l'homme. L'homme est un être doué d'intelligence et de moralité, Ce n'est pas à dire qu'il soit toujours moral, pas plus qu'il n'est toujours intelligent, mais il peut, il doit l'être, il possède un certain nombre de sens que l'on peut appeler des sens spirituels (on dit volontiers aujourd'hui des intuitions) et parmi lesquels trois sens notamment jouent dans la formation du droit un rôle capital.

L'homme a le sens de l'utile, duquel procède l'économie politique. Il a le sens du bien, qui lui fait connaître lamorale. Et il a le sens du juste, qui réalise la synthèse des données des deux autres sens pour donner naissance au droit, car il ne faut pas croire que le droit dépende uniquement de la morale, il procède tout autant de l'économie politique et des nécessités de fait.

Par exemple, peu importe, en matière de circulation, que l'on se croise à droite ou à gauche, mais une fois que la règle est posée, il faut la respecter parce qu'elle est nécessaire au maintien de l'ordre. Quelqu'indifférentes à la morale que puissent être des règles de ce genre, l'homme, être moral, n'en est pas moins obligé de s'y soumettre parce qu'il est tenu de vouloir ce qui est nécessaire au bon fonctionnement de

Source : BIU Cujas

la société.

Le droit international nous apparaît donc comme nécessaire pour assurer les relations régulières ent Etats, exactement comme le droit interne est nécessa re pour assurer les relations entre particuliers, si on retombe toujours et nécessairement dans le règne de la force.

Principes fondamentaux du droit international.

Aujourd'hui, il y a un accord général sur ce po comme aussi sur les principes fondamentaux de ce dro qui peuvent, comme pour tout droit, se ramener essen tiellement à deux.

Le premier c'est l'obligation de respecter les engagements pris. En droit international, on l'expri me par la maxime célèbre pacta sunt servanda, règle dans laquelle certains ont voulu voir le fondement unique du droit international. C'est à tort d'ailleu car cette règle n'est pas absolue: tous les pactes n doivent pas également être respectés (pactes immorau ou contraires au droit des gens).

Le second principe c'est la responsabilité pour les fautes commises, exprimée en droit français par le célèbre article 1382, qui est, de tous ceux du Code Civil, le plus souvent invoqué au Palais et qu'o retrouve dans les lois de tous les autres pays.

Le droit international, comme tous les autres droits, repose presque en entier sur les deux notion de compétence et de responsabilité. A quoi il faut ajouter que la compétence, c'est-à-dire la reconnais sance de certaines attributions à tel ou tel individ ou Etat, et la responsabilité, dans le cas où cette compétence a été dépassée, appellent à leur tour un troisième élément du droit, qui est la sanction. J'y reviendrai plus tard.

Je veux seulement ajouter que ce qui manque le plus aujourd'hui, ce n'est donc pas un droit interna tional, puisque tout le monde s'accorde sur sa néces sité et même sur ses principes fondamentaux, mais bi l'esprit international, l'esprit de justice, qui fer consentir à ce que la même règle fût appliquée à soi même et aux autres.

Les Etats sont trop souvent encore à ce point d vue les uns à l'égard des autres dans l'état d'espri du paysan normand, qui voudrait bien créer des syndi cats, des coopératives pour en bénéficier, mais qui craint avant tout que ses voisins n'en bénéficient a tant que lui ou plus que lui, de sorte qu'il ne fait rien et c'est ainsi que lui, qui approvisionnait au trefois l'Angleterre, se voit remplacé aujourd'hui par les Danois, les Hollandais et d'autres encore.

Il en est exactement de même en droit internati

Source : BIU Cujas

nal et certainement on n'aurait jamais pu trouver de preuve plus frappante de ce que je viens de dire que la conférence du désarmement, qui a siégé à Genève pendant une grande partie de l'année 1933; chacun essayait d'assurer de son mieux le désarmement des autres Etats en désarmant soi-même le moins possible. Ce n'est pas ainsi qu'on réalise le droit international.

Il n'y a pas de droit sans une certaine réciprocité. Le droit comporte l'égalité devant les règles adoptées, non pas l'égalité sociale absolue, mais l'égalité juridique. De même qu'à l'intérieur d'un Etat il y aura toujours des riches et des pauvres, de même, il est bien clair qu'il ne peut pas être question de donner dans les affaires internationales la même importance à un Etat comme la Grande-Bretagne, qui, avec ses Dominions, ses colonies, couvre un quart de la superficie du globe, et à des Etats comme Panama, qui comporte 500.000 habitants. Ce qui est nécessaire, c'est l'égalité devant les règles du droit, l'égalité juridique; et ce qu'il faut aussi, pour constituer un droit complet, c'est, à côté de la règle de droit, des sanctions pour ceux qui ne la respectent pas, sinon nous sommes en présence, non plus tant d'un droit que d'une morale, tout au plus de règles de droit naturel ou droit rationnel, mais non pas de droit positif.

Existe-t-il un droit international positif

Ainsi sommes-nous amenés à nous demander si l'existence de règles théoriques rationnelles de droit international n'étant pas douteuse de l'avis unanime; nous sommes également fondés à affirmer l'existence d'un droit international positif, d'un droit international véritable.

Ici, l'hésitation a été longtemps possible, justement parce que le droit international, jusqu'à ces tous derniers temps, ne comportait pas de sanctions. Peut-on dire en effet que la guerre soit une sanction, elle qui peut assurer le triomphe de la partie injuste, si celle-ci est la plus forte ? Jusqu'à notre époque, il semble bien que l'on ait vécu dans un état préjuridique au point de vue des relations internationales et que le droit international ne méritait le nom de droit positif, ni en fait ni en droit. La chose n'est guère douteuse aux siècles précédents, notamment au XVème et au XVIème siècles, dont Machiavel a exprimé la politique. Tant d'historiens ont rappelé les horreurs de ces époques que l'on comprend qu'elles soient l'effroi de l'humanité, et que la loi de la force apparaisse pour ce qu'elle est, une loi de barbarie, qui a été trop longtemps en vigueur, mais contre laquelle doit se liguer toute l'humanité. Mais son action ne sera efficace que pour autant qu'elle comportera des

Source : BIU Cujas

sanctions. Il est possible que les sanctions ne ap soient pas de l'essence du droit, mais aussi longtem que les hommes ne seront pas parfaits, on ne peut espérer voir appliquer par tous des règles de droit qui ne seraient pas sanctionnées.

Les Anglais paraissent avoir une certaine peine à comprendre ce point de vue; ils trouvent que pour le droit international, la sanction de l'opinion publique doit suffire. Ils n'en jugent pas ainsi pour leur droit interne; pour le faire respecter, ils ont organisé chez eux une force publique importante. Et en fait, le droit international, comme tout autre, n'existera pratiquement que quand il aura reçu des sanctions positives.

Le droit international et la souveraineté de l'Etat

Mais ici surgit une difficulté très grave, une difficulté non pas seulement pratique, mais également théorique, et qui met en question tout le droit international, c'est que la conception de l'Etat telle qu'elle s'est formée peu à peu depuis la Renaissance et telle qu'elle a triomphé aux XVI° et XVII° siècles est contradictoire avec la notion même du droit international. Je veux parler de la fameuse théorie de la souveraineté de l'Etat, et il aurait fallu ajouter jusqu'à ces derniers temps de la souveraineté absolue de l'Etat.

On sait que jusqu'à une époque récente, le droit public interne était basé tout entier sur cette idée d'une souveraineté absolue de l'Etat. Cette théorie est si dangereuse, même en droit interne, qu'elle a amené certains auteurs à nier l'idée même de souveraineté. Mais avec le droit international elle est nettement inconciliable, puisque si les Etats sont absolument souverains, nulle règle ne peut leur être imposée du dehors par la communauté des nations. Si l'on part du principe de la souveraineté absolue de l'Etat, de l'idée que l'Etat n'est tenu d'accepter aucune règle que celles auxquelles il a consenti, il ne peut pas y avoir de droit international à proprement parler, puisqu'on ne peut pas appeler un droit la règle qui ne s'impose à chacun qu'autant qu'il le veut bien. Si la volonté de l'Etat est la source du droit, si l'Etat ne peut être lié que par sa propre volonté, il n'y a pas de droit international.

La théorie de l'autolimitation de l'Etat

Les auteurs allemands, pour lesquels l'Etat est tout, ont bien compris la difficulté de construire le droit international en partant de cette idée de la souveraineté absolue de l'Etat, et après de nombreux essais ils ont imaginé cette théorie, de l'autolimitation de l'Etat devenue célèbre depuis Von Jhering, et perfectionnée par Jellinek. Voici en quoi

Source : BIU Cujas

elle consiste:

Il est très vrai, disent-ils, que l'Etat n'est déterminé que par sa volonté exclusive, puisque l'Etat c'est la personne souveraine, mais l'Etat a intérêt dans ses rapports avec les autres personnes juridiques à se soumettre à certaines règles; il y a intérêt parce que sinon on ne s'y soumettra pas non plus à son égard, et il n'y aura plus de vie sociale possible. Ces règles il s'y tiendra donc en principe, puisqu'il les reconnaît lui-même comme utiles, voire nécessaires, et elles apparaîtront ainsi comme des règles de droit, puisqu'il les aura reconnues; ce sont ces règles qui viendront le limiter dans ses relations avec les autres Etats, il y a donc bien, on le voit, une autolimitation, puisque ces règles c'est lui-même qui les a posées.

On voit immédiatement en quoi consiste l'erreur; dirons-nous que nous sommes en présence d'une règle obligatoire, d'une règle de droit, lorsque nous ne sommes tenus que par une règle que nous nous sommes imposée à nous- mêmes, et dont nous pouvons nous délier, dès que nous le voulons ? Non, certainement.

Il en est de même pour l'Etat et on peut même dire à fortiori en ce qui concerne l'Etat, car l'Etat est infiniment plus puissant que l'individu. C'est pour cela que jusqu'ici le droit international ne pouvait guère passer pour un droit positif véritable, un droit complet, non seulement parce qu'en fait il n'était pas sanctionné, mais aussi parce qu'il n'y a pas de droit là où le principe même d'une volonté supérieure à la volonté individuelle n'existe pas, où il est rejeté comme il l'était en Allemagne et dans beaucoup d'autres pays à la suite de la théorie de l'autolimitation, - ce qui montre lapart d'influence juridique sur la pratique des Etats.

Le droit international apparaissait comme devant être un droit, mais il ne l'était pas en réalité, il était violé par les gouvernants et il faut bien le dire, il l'était avec le consentement tacite de l'opinion publique. Cette dernière a déjà bien évolué, mais il est certain que pendant des siècles, l'opinion publique a fait preuve d'une certaine faiblesse pour les conquérants, qu'elle admirait beaucoup plus que les souverains qui respectaient leurs voisins, et se bornaient à bien administrer leur Etat. Aujourd'hui, l'opinion publique s'est un peu modifiée sur ce point; elle a vu les résultats de cette souverai-

Reproduction interdite

Source : BIU Cujas

neté absolue et le prix qu'elle coûte aux conquérant eux-mêmes. On se rappelle le sort de la France en 1 à la chute de Napoléon et de l'Allemagne après la g re de 1914; aussi il apparait de plus en plus que l droit international doit devenir un droit véritable, donc un droit sanctionné, un droit qui s'impose aux puisque le droit international regarde avant tout t les Etats. L'opinion publique à laquelle il est bie difficile aux gouvernements de résister, lorsqu'el se prononce nettement dans un sens, commence mainte à se prononcer d'une façon très ferme dans ce sens; Jusque là, il n'y avait eu que des précurseurs isol comme l'abbé de St. Pierre au XVIII° siècle, les Sa Simoniens au XIX° siècle; mais aujourd'hui, de toute parts, on commence à reconnaître cette erreur de la souveraineté absolue de l'Etat, on y voit un des fl aux du droit public interne ou international; on co prend que le droit international apparaisse toujour comme une lex imperfecta, aussi longtemps qu'il ser sans sanction positive. Déjà d'ailleurs nous consta tons l'apparition de certaines sanctions, autres qu la réprobation de l'opinion publique; aujourd'hui p exemple nous avons déjà une ébauche de sanctions da le pacte de la Société des Nations : le pacte impos l'obligation de soumettre les conflits, soit à un a bitrage soit à une médiation, et il édicte des sanc tions économiques et même militaires contre ceux qu manquent à cette obligation. Il est donc possible d parler d'un commencement de droit international.

Les sanctions et le législateur en droit international

Cependant il est encore des auteurs ou hommes d'Etat qui font cette objection que non seulement l droit international manque de sanctions, ce qui est déjà grave, mais qu'il manque aussi de législateur, et qu'il semble bien qu'on ne puisse concevoir un d sans législateur compétent et sans sanction. Il fau un législateur semble-t-il pour poser les règles de droit que devra appliquer le juge.

On se bornera à répondre à cette objection que ceux qui la font aujourd'hui sont déjà en retard de près d'un demi-siècle.

On se trouve déjà en présence, en droit intern tional de plusieurs règles acceptées par tous ou pr que tous les Etats civilisés. Tel n'est pas seulem le cas de pacte de la société des Nations qui soume soixante états à certaines règles acceptées par eux tous mais aussi de certains autres pactes important depuis 1925, on a même commencé à s'occuper de la c fication du droit international. Il ne faut pas cro d'ailleurs que ce sera une oeuvre facile à réaliser On sait que le Consulat et l'Empire en France n'ont

Source : BIU Cujas

rédiger nos codes, que parce que depuis près de deux siècles le mouvement de codification était commencé en France. Or il ne fait que commencer aujourd'hui pour le droit international. Mais comme on a plus d'expérience qu'alors en ces matières, comme on sait à la fois le but que l'on poursuit et le moyen de le réaliser, il faut espérer que le mouvement ira plus vite qu'il n'a été sous l'ancien régime. Il faut aller plus loin et reconnaître que l'objection qu'il ne peut pas y avoir de droit sans un législateur, et que par conséquent il ne peut pas y avoir de droit international sans un parlement international, repose sur une erreur que nous avons déjà rencontrée. Nous avons aujourd'hui une telle habitude de voir le droit fait par l'Etat, c'est-à-dire par un pouvoir législatif placé au-dessus du pouvoir exécutif, que nous ne concevons pas un droit positif en dehors de l'existence d'un Parlement, de Chambres législatives. C'est une erreur grave au point de vue historique. Le droit est bien antérieur, non seulement à l'Etat moderne, mais même à la cité antique. Pendant longtemps le droit n'a été qu'une simple règle coutumière, comme il l'est encore aujourd'hui en grande partie pour le droit international; c'est un fait certain, qui n'est plus guère nié maintenant, que l'arbitre et le juge sont antérieurs au législateur. Cela nous parait singulier aujourd'hui, il nous semble que le juge n'est pas là pour créer le droit, mais pour l'appliquer, et que par conséquent le juge ne peut venir qu'après le législateur. Cependant historiquement, c'est l'inverse qui apparaît. Historiquement, il y a eu des juges rendant des sentences au nom de la coutume, de la raison naturelle, de la tradition, bien avant qu'il y ait un législateur proprement dit, et le grand intérêt du droit international c'est précisément qu'il nous permet de revivre et de parcourir rapidement à notre époque les étapes qui ont été parcourues il y a des siècles par le droit coutumier. Il semble d'ailleurs, autant que nous pouvons revivre cette époque par la pensée, car les documents historiques nous manquent souvent, que la distinction qui nous apparaît si naturelle aujourd'hui en droit interne et en droit international est chose relativement hardie. On peut même soutenir, peut-être, sans paradoxe, que c'est la solution à laquelle arrivent certains historiens d'aujourd'hui, que le droit a commencé par le droit international ou du moins par un droit inter groupal. En effet, aux premiers temps auxquels peuvent remonter les souvenirs historiques précis, on constate que l'individu n'a guère de droits; il fait partie d'un groupe, de la

Source : BIU Cujas

famille, du clan; la femme, les enfants, les serviteu qui sont presque toujours des esclaves, n'ont pas de droit propre, ils sont représentés par le chef du groupe; c'est entre les chefs de groupe que se fait l droit, de sorte qu'il s 'agit bien entre eux d'une sor de droit analogue au droit international d'aujourd'hu d'un droit entre égaux comme aujourd'hui entre Etats. C'est là sans doute, il y a plusieurs millénaires, ce qui a été lapremière étape de l'humanité. Il semble bien que c'est ce qui s'est passé notamment lors de l'apparition de la Rome Antique, qui n'a eu lieu qu'a près que des groupes distincts se sont réunis en une Cité unique.

Les étapes de la marche de l'humanité vers le droit.

L'existence d'un législateur indique un état de développement juridique déjà assez poussé, mais le droit est parfaitement possible avant le législateur. Le rappel de cette vérité est un des grands intérêts du droit international, parce que l'on l'oublie trop souvent aujourd'hui où l'on ne connaît guère que le législateur. On pourrait peut-être résumer brièvement d'une façon schématique les progrès de l'humanité dan sa marche vers le droit, en constatant que le droit idéal, ce droit vers lequel tendent les efforts de l'homme, comporte quatre grandes étapes, dont trois sont déjà réalisées : la première c'est la création d'un juge (qui pendant longtemps a été un simple arbitre, c'est-à-dire un juge choisi par les parties, puisqu'il n'y avait pas de juge public), un juge statuant entre hommes libres ou entre groupes représenté par leurs chefs. Désormais ces chefs, au lieu de se battre en cas de conflit, soumettent leurs litiges à des arbitres.

La seconde étape consiste dans l'apparition d'un certaine égalité de droit entre individus. Cette seco de étape nous mène après des siècles à l'intervention d'un juge, non plus seulement entre chefs de groupe, mais entre les hommes libres, le pater familias d'un côté, et tous ses inférieurs, femmes, enfants, serviteurs, affranchis, etc.. de l'autre. Pendant de longs siècles, on l'a vu en droit romain, il existe ce que nous appellerions aujourd'hui une souveraineté absolu du pater familias sur un groupe; il a le droit de vie et de mort sur les membres de la famille, puis une révolution se produit, très lentement; ce droit de vi et de mort a fini par être remplacé, même à l'égard des esclaves, par le droit de correction, d'abord,quel les ques soient les suites, puis des peines sont appliquées contre les abus, puis ce fut le servage et enfin l'égalité des droits.

La dernière exception au principe de l'égalité

Source : BIU Cujas

juridique (du moins entre hommes, car nous savons tous qu'il y a des pays où cette égalité juridique n'est pas encore réalisée entre hommes et femmes, non seulement au point de vue politique, mais au point de vue des droits civils) a disparu seulement à la fin du siècle dernier. L'art. 1871 du Code civil déclarait qu'en cas de conflit relativement à la quotité, ou au paiement des gages, le maître était cru sur son affirmation entre le maître et le serviteur, on n'hésitait pas. Cette différence ne disparut qu'à lafin du siècle dernier.

La 3ème étape, ce fut l'apparition d'un juge entre les barons féodaux. Ceux-ci, comme l'Etat d'aujourd'hui, étaient quasi souverains, ils exerçaient tout au moins une sorte de souveraineté de fait, et cette souveraineté de fait se manifestait par le droit que les Etats réclament encore aujourd'hui, le droit de guerre, alors le droit de guerre privée, puisque ces seigneurs féodaux avaient des supérieurs hiérarchiques, leurs suzerains.

Cette troisième étape est relativement récente, la suppression des guerres privées ne date que de quelques siècles; au XVI° siècle, il y en avait encore; aujourd'hui que nous nous trouvons encore en présence de l'Etat souverain, il ne reste plus à réaliser que la 4ème et dernière conquête.

Cette conquête consistera à reconnaître l'intervention d'un juge impartial entre les Etats et alors la garantie du droit international viendra s'ajouter aux garanties précédentes au lieu de les contredire, comme cela a trop souvent été le cas jusqu'à aujourd'hui.

Malgré la résistance de beaucoup d'Etats à cette idée, la force de la vérité aidant les progrès de l'idée de justice sont tels que l'Etat a déjà à moitié cédé aujourd'hui. Dans laplupart des pays, il existe des tribunaux de droit commun ou des tribunaux administratifs (peu importe, s'ils sont impartiaux), qui peuvent statuer en cas de conflit entre les Etats et les individus. Mais, chose curieuse, ce droit à un juge impartial, que l'Etat reconnaît à ses nationaux en cas de conflit, il ne l'a pas encore reconnu aux autres Etats à son égard, bien qu'ils soient ses égaux; de sorte que l'Etat qui est créé pour faire appliquer le droit, l'arrêté ainsi à lui, lui fait obstacle, et le règne du droit ne sera complet que lorsque la 4ème étape étape sera réalisée.

Cette exposition, qui est tirée directement de l'expérience du passé et aussi des faits actuels, tels que nous les voyons se produire, cette exposition nous

Source : BIU Cujas

introduit déjà au coeur des grands débats que soulè le droit international. Il nous faut dès maintenan prendre parti, et je vais vous indiquer la position que je compte prendre dans ce débat, elle sera dicté par l'expérience des faits, par le sentiment de la me sure possible.

La politique est tout entière une question de mesure et d'opportunité; elle consiste dans la connai sance des faits d'abord, et dans l'heureuse applica- tion à ces faits des principes de morale et des lois économiques qui dominent la situation; en d'autres termes, elle consiste dans l'application de ces prin- cipes aux circonstances. Malheureusement le sens de la mesure est rare et beaucoup d'hommes ont plutôt tendance à se porter vers des solutions extrêmes.

L'homme, depuis un siècle, a progressé immensé- ment au point de vue scientifique, mais le progrès moral n'a pas marché de front; il en est résulté un déséquilibre social, extrêmement grave, et qui a été vigoureusement mis en lumière par les historiens, no- tamment par un historien italien, Guillaume Ferraro, dans deux livres "les ruines de la civilisation antiq et "le discours aux sourds".

La science sur laquelle on a longtemps compté pour achever cette conquête du bonheur pour l'homme est une arme à double tranchant. Si elle est mise ent les mains d'hommes sans scrupules, elle peut être ap- pliquée à l'art de détruire et c'est alors le règne de la barbarie scientifique, qui est la plus terrible de toutes. D'ailleurs la science ne commande pas, elle ne fait que constater; pour reprendre la parole célè- bre d'Henri Poincaré, la science parle à l'indicatif et non pas à l'impératif. C'est donc que la société a besoin de règles fixes, de normes; les sciences so- ciales sont des sciences normatives et non pas simple- ment descriptives, comme les sciences naturelles. Cela est vrai pour l'homme à l'intérieur de l'Etat. Le droit interne est soumis à des règles posées par l'Et et cela est vrai pour les Etats du moment qu'ils for- ment une société entre eux. Le droit interne s'impose donc à eux et il ne peut pas être question entre eux d'une souveraineté absolue.

Lanotion de souveraineté en droit in- ternational

Cette notion de la souveraineté, on l'a déjà dit, est niée par certains auteurs à raison de ses excès (M. Duguit, M. Politis et bien d'autres), non seule- ment en droit interne, mais même en droit internatio- nal. Pour d'autres, elle est encore la notion essen- tielle, le fondement du droit et notamment du droit international. C'est ce qui résulte notamment de la plupart des arrêts de la Cour permanente de Justice

Source : BIU Cujas

internationale, qui est la plus haute autorité en droit international. On verra plus tard que le noeud de la question consiste dans une distinction entre la souveraineté absolue et une souveraineté relative; il n'y a pas de souveraineté absolue, mais il y a cependant un droit du dernier mot dans les limites du droit, qui constitue précisément la souveraineté relative.

Le droit international actuel

De ce seul fait qu'une notion, auparavant considérée comme fondamentale, est aujourd'hui niée par certains juristes, il résulte que le droit international actuel doit être différent de celui des siècles précédents. Et, en effet, on peut dire qu'il est en pleine évolution; toutes les conceptions du siècle dernier sont aujourd'hui dépassées et le droit a peine à suivre les faits dans leur marche rapide de ces dernières années.

C'est d'ailleurs la règleque les faits précèdent le droit positif; le droit positif est toujours conservateur, surtout lorsqu'il est codifié. Et c'est même un des grands reproches qu'on fait à la codification, d'arrêter le droit. En revanche, il est beaucoup plus clair et plus précis. Mais, à notre époque, et pour le droit international, cette idée que les faits précèdent le droit positif, qu'ils vont plus vite que lui, est plus vraie que jamais.

La grande difficulté dans ces conditions, c'est de faire le point, de voir la réalité telle qu'elle est au milieu de ces faits changeants. Mon but dans tout ce cours sera de suivre la réalité, du plus près possible; je veux être réaliste, non pas au sens où l'on entend quelquefois, lorsqu'on ne considère que les réalités matérielles, en faisant abstraction de toutes les réalités spirituelles, mais au sens vrai du mot, qui consiste à voir la réalité complète. Or, la reconnaissance d'un idéal à atteindre a toujours constitué pour l'homme laplus grande force de progrès.

Cela est vrai plus particulièrement en droit international, où nous savons qu'il n'existe pas encore de législateur. Seulement ce qu'il faudra s'efforcer de faire, ce sera de bien distinguer la réalité telle qu'elle existe déjà sous la forme de droit positif, de la vérité juridique seulement entrevue, désirée ou projetée, ce qui constitue le droit rationnel; il faut bien se dire que le droit d'aujourd'hui a toujours été plus ou moins longtemps entrevu, désiré à une époque antérieure; le droit actuel c'est ce qui était considéré hier encore comme "devant être". En certains cas le sens de l'évolution du droit international est aujourd'hui bien net; il n'est pas douteux par exemple qu'il est très désirable de voir les peuples s'engager

Source : BIU Cujas

toujours plus dans la voie de la solution des conflits par des modes juridiques. C'est la seule voie qui puisse assurer le maintien de la paix, et par là de la civilisation elle-même, que de nouvelles guerres pourraient menacer grandement.

L'évolution du droit international.

Il ne faut pas s'étonner de ce que l'on vient de dire que le droit international est en pleine évolution c'est le contraire qui serait étonnant, quand on pense aux transformations prodigieuses du monde en moins d'un siècle; le droit s'est modifié, précisément parce que les circonstances de la vie internationale ont beaucoup changé. Or, si l'on met à part le principe premier du droit, l'idée de justice dont l'homme a en quelque sorte l'intuition, le droit suit les faits, au lieu de les précéder, il se modèle sur eux. C'est peut-être moins flatteur pour l'homme que s'il créait le droit librement, mais c'est aussi bien plus sûr, car les grandes erreurs de l'homme, des erreurs qui ont amené parfois la ruine de grands Etats, ont souvent été dûes à la volonté propre des gouvernements, à leur refus de tenir compte des faits sociaux.

Faits qui ont modifié la vie internationale

Quels sont donc les faits qui ont amené un tel changement dans la vie juridique et tout particulièrement dans la vie internationale, car à ce point de vue, elle a été plus atteinte encore et plus modifiée, que la vie de l'homme à l'intérieur de l'Etat ? On peut ramener ces faits à deux, qui sont tous deux d'extrême importance : ce sont les découvertes des siècles derniers, puis les perfectionnements des moyens de transport.

D'abord les découvertes des siècles derniers. En partant ainsi on ne vise pas les découvertes scientifiques, on vise plutôt les découvertes géographiques, les découvertes des terres nouvelles. La civilisation s'est toujours trouvée limitée, jusque vers les XVI° et XVII° siècles, au bassin de la Méditerranée, cette Méditerranée qui parait si étroite quand on la considère sur un globe terrestre. Toutes les grandes civilisations que nous connaissons, les civilisations égyptienne, assyrienne, crétoise, grecque, latine, on peut même dire, celle du moyen âge, toutes ces grandes civilisations sont concentrées autour du bassin de la Méditerranée; ce n'est qu'à la fin du XV° siècle qu'est survenue la découverte de l'Amérique, ou du moins l'exploitation de ce continent, car il semble bien prouvé maintenant que plusieurs années avant l'année 1492, date de la découverte de l'Amérique par Christophe Colomb, de hardis navigateurs norvégiens et normands avaient abordé, non pas seulement à Terre-Neuve, mais au Canada et peut être même dans l'Amérique

Source : BIU Cujas

du Sud.

Mais ce n'est qu'à partir de 1492 que l'Amérique se trouve mise en exploitation, et cela d'ailleurs dans les conditions les plus cruelles pour certaines races indigènes, qui disparaitront complètement dans quelques dizaines d'années.

Le XV° siècle est le moment de ces gigantesques conquêtes espagnoles et portugaises, qui portent d'abord sur les Antilles où aborda Christophe Colomb, puis sur le Mexique, et enfin sur l'Amérique du Sud. On essaie ensuite d'arriver à l'Amérique par une autre voie, pour éviter la traversée de l'Atlantique, et c'est ainsi que l'on a découvert les Indes, les iles de la Sonde, et plus tard la route maritime de la Chine et le Japon.

Désormais l'importance des terres connues se trouve décuplée et leur découverte, spécialement celle de l'Amérique, fait surgir quantités de problèmes nouveaux. C'est pour cela que certains auteurs font dater le droit international moderne de la découverte de l'Amérique. Il y a d'abord la question du droit d'occupation de terres qui, remarquons-le, ne sont pas désertes, elles sont déjà habitées, mais elles sont habitées par des peuplades considérées comme inférieures. A-t-on le droit de les déposséder ? Le fait des relations avec ces peuplades inférieures pose donc en même temps que le droit de conquête la question de la colonisation. Ce sont là de grands problèmes du droit international; et c'est précisément parce que ces problèmes se posent pour la première fois pour l'Espagne et le Portugal que les véritables précurseurs du droit international se trouvent être des Espagnols. Bien avant Grotius, savant juriste hollandais, présenté comme le fondateur du droit international, l'Espagne possédait une école célèbre de théologiens juristes dont les plus célèbres sont Vitoria et Suarez.

Ensuite, ce mouvement de découvertes n'a fait que continuer. Au milieu du siècle dernier, on achève la découverte du continent australien et des iles de l'Océan Pacifique; puis on découvre l'Afrique elle-même; le terme de découverte n'est pas trop fort pour l'Afrique, car si l'on se reporte aux cartes des siècles précédents, on constate que tout le centre de l'Afrique était représenté par un large espace blanc où figurent seulement ces mots "terres inconnues" accompagnés de lions, de caïmans, ou d'animaux fabuleux. Et si l'on se reporte seulement aux atlas datant de 60 à 80 ans, les animaux féroces ont disparu, mais on retrouve encore une grande tache blanche représentant tout le centre de l'Afrique. Les sources du Nil, par

Source : BIU Cujas

exemple, n'étaient pas connues.

De même, le continent le plus proche de nous, l'Asie, avait également des parties inconnues; on pourrait presque dire qu'il en a encore. C'est en 1932 seulement que les deux expéditions automobiles de la mission Citroën se sont rencontrées aux confins du Thibet. Mais c'est là une partie du monde encore fermée aux Etrangers. En Amérique même, il faut se rappeler que c'est au début du XIX° siècle que Napoléon Ier a, pour quelques centaines de milliers de francs, vendu la Louisiane aux Etats-Unis. Or, la Louisiane comprenait, à ce moment, à peu près la moitié des Etats-Unis, parce qu'elle s'étendait jusqu'au Pacifique; à ce moment ce qu'on appelait les Etats-Unis n'avait guère dépassé la chaine de montagnes parallèle à l'Océan, les Alleghanys. La Californie, aujourd'hui si riche, n'a commencé à être peuplée qu'après la découverte de l'or en cette région. Il en a été de même pour l'Alaska, qui était un immense territoire non peuplé. Encore aujourd'hui, dans le bassin de l'Amazone, d'immenses étendues de terrains, au Brésil notamment, sont complètement inconnues et recouvertes de forêts vierges.

Cependant, on peut supposer, en principe, aujourd'hui, qu'à part de rares exceptions, visant les terres presqu'inhabitables qui entourent les deux pôles, le continent austral notamment, il n'y a plus en principe d'occupation pacifique possible.

Voilà donc un fait d'importance et relativement récent; la terre tout entière est désormais habitée, il n'y a plus de colonisation possible.

Le second fait, après celui-ci, paraîtra plus banal, etcependant, il a eu lui aussi une extrême importance; c'est la modification radicale des moyens de transport, qui s'est produite en moins d'un siècle avec les chemins de fer, et qui continue aujourd'hui avec l'automobile et l'avion. Il faut bien se dire, quand on y réfléchit, qu'aucun autre élément n'a jamais joué un rôle pareil pour transformer la vie des peuples, d'abord la vie des peuples à l'intérieur de chacun d'eux, aujourd'hui la vie entre les peuples, c'est-à-dire la vie internationale.

A ceux qui ont toujours connu les chemins de fer comme c'est notre cas à tous, il faut un certain effort de réflexion pour se figurer le monde avant leur existence. Dans notre pays il y a aujourd'hui seulement quelques rares vieillards qui peuvent se rappeler ces temps. Mais c'est seulement sous le second empire qu'ils se sont multipliés; jusqu'à ce moment, chose qui va vous paraître singulière, quelques hommes considérables comme M. Thiers niaient la possibilité du

Source : BIU Cujas

chemin de fer, affirmant par exemple qu'on ne pouvait pas construire de chemins de fer, parce qu'il n'y aurait jamais assez de fer pour la fabrication des rails.

Sous la seconde république et encore au début du Second Empire, dès qu'on voulait aller dans une autre direction que celle des rares voies ferrées, réunissant par exemple Paris à Lyon ou à Orléans, si par exemple on voulait aller de Brest à Cherbourg, il fallait plus de temps qu'il n'en faut aujourd'hui pour aller en avion en Indochine ou à Madagascar.

Mais à la fin du siècle dernier, l'Europe fut sillonnée de chemins de fer; puis ce fut l'Amérique du Nord avec ses grands transcontinentaux, qui traversèrent les Etats-Unis d'Ouest en Est, puis le Canada. A l'heure actuelle, au XX° siècle, l'Amérique n'est pas parcourue du Nord au Sud par le chemin de fer; l'Amérique du Sud elle-même vient à peine d'être traversée d'ouest en est par un chemin de fer transcontinental, les travaux ayant été longtemps retardés par la traversée des Andes.

Quant à l'Asie, elle est traversée depuis quelques années de l'Ouest à l'Est par le Transsibérien, mais combien insuffisant encore aujourd'hui. Deux continents n'ont pas encore de transcontinental, ce sont l'Afrique et l'Australie.

Si on met ces deux continents à part, on constate qu'aujourd'hui les communications sont radicalement modifiées. Nos grands parents voisinaient à peine de province à province, désormais, on voisine d'Etat à Etat, et avant longtemps, il est à peu près certain qu'un nouveau bouleversement se produira. Du temps de Jules Verne, on considérait comme un tour de force de faire le tour du monde en 80 jours, aujourd'hui on le fait en 10 jours, et lorsque lavitesse des avions aura atteint 3 à 400 kilomètres à l'heure, on pourra l'accomplir en une centaine d'heures. Tout ceci a une répercussion directe au point de vue du droit international.

Le monde entier est donc aujourd'hui connu, on voyage beaucoup plus qu'auparavant et il y a beaucoup plus de relations entre Etats. Il en est de même au point de vue économique; il faut se rappeler le temps où l'idéal, pour les paysans d'Europe, était de produire chez eux, non pas seulement leur nourriture, mais leurs vêtements, leurs outils agricoles, d'ailleurs rudimentaires. Aujourd'hui ce n'est pas seulement le riche bourgeois, c'est l'ouvrier, c'est le paysan, qui mangent du pain fabriqué avec du blé d'Australie ou du Canada, des viandes frigorifiées d'Argentine, du café du Brésil, sucré avec le sucre

Source : BIU Cujas

des Antilles. Ses vêtements sont faits avec du coton égyptien ou Américain. Il y a infiniment plus de relations économiques et de simple tourisme qu'il n'y en avait auparavant.

Faut-il dire que nous arrivons ainsi à la solution du problème le plus grave du droit international et que ces relations multipliées nous donnent beaucoup plus de chances de paix ? Cela n'est pas certain, car plus les relations sont nombreuses, plus elles engendrent par là même d'occasions de conflits. On se rappelle le mot amusant de Voltaire, à qui l'on reprochait d'être toujours en procès avec ses voisins: "Avec qui voulez-vous que je sois en procès ? avec le grand Turc

En droit international, quand c'est à peine s'il y avait quelques rares navigateurs ayant traversé le Pacifique, le Japon et l'Amérique ne pouvaient penser à se battre, ils ne se connaissaient pas; mais depuis un quart de siècle, quand on parle d'une guerre nouvelle c'est beaucoup à ces deux pays que l'on pense. Chose bien curieuse quand on y pense, c'est dans la seconde moitié du siècle dernier, en 1853, que les Etats-Unis ont envoyé au Japon une escadre commandée par le commodore Perry, pour contraindre le Japon à ouvrir ses portes aux navires américains; aujourd'hui, ce sont les Américains qui veulent empêcher les Japonais de s'installer chez eux.

De même, la Russie a été pendant très longtemps avec la Chine en rapports d'autant plus pacifiques qu'ils étaient plus rares; aujourd'hui que toute la Sibérie est vaguement occupée, et que ces deux Etats ont des milliers de kilomètres de frontières communes, ces rapports ne sont pas précisément meilleurs. Il y a peu de temps, une guerre, qui heureusement a peu duré, a éclaté, entre eux, alors que tous deux venaient de signer le pacte Briand-Kellog.

C'est donc précisément la multiplication des rapports entre Etats, qui fait apparaître plus impérieuse que jamais la nécessité du droit international. Quand il y a peu de relations entre les Etats, un droit international peut apparaître comme presque inutile, parce que quand ces relations sont rares les conflits le sont aussi et il est possible, à la rigueur, de remettre à la force la solution des très rares conflits. Aujourd'hui il en est autrement. D'ailleurs, les armées elles-mêmes se sont bien modifiées depuis l'époque où elles se composaient d'un petit nombre d'hommes de métier; à l'heure actuelle, c'est la nation tout entière qui est mobilisée.

De même que, lorsque les conflits sont devenus plus nombreux entre individus, il a fallu un juge, de

Source : BIU Cujas

même entre Etats il faut maintenant un droit et une loi; il faut un juge et des sanctions pour éviter un désordre permanent. On ne peut pas parler d'un droit positif, là où il n'y a, ni loi, ni juge, ni sanctions. Or il faut bien se rendre compte que telle était la situation du droit international jusqu'au moment où a été admis le pacte de la Société des Nations.

Faut-il dire que jusqué là on s'est trouvé en présence d'une simple morale internationale ? La question a été longuement discutée, l'affirmative est souvent admise par ceux qui ne voient de droit que là où il y a des sanctions. C'est beaucoup une question de terminologie. En fait, le droit international, même en ces deux derniers siècles, a presque toujours été regardé comme un droit véritable, malgré l'opposition des juristes formalistes pour lesquels tout droit vient de l'Etat. La question apparaît comme moins douteuse encore aujourd'hui que des sanctions véritables existent, du moins pour les Etats qui font partie de la communauté juridique organisée. Le droit international est seulement la dernière étape du droit; il n'est que tout récemment parvenu au point de ranger sous ses lois les Etats eux-mêmes.

Ce travail de reconstruction du droit international, on peut presque dire de construction, a été poussé assez loin depuis une douzaine d'années; il a consisté en grande partie dans l'atténuation d'abord, et pour certains dans la suppression de ce qui a été longtemps considéré comme le principe fondamental du droit international, la souveraineté absolue des Etats.

On est même arrivé aujourd'hui à se demander s'il n'est pas nécessaire pour qu'il y ait un droit international, de supprimer toute souveraineté des Etats. Cela parait excessif; ce qu'il faut, c'est faire disparaitre l'ancienne conception antijuridique de la souveraineté absolue, en vertu de laquelle l'Etat fait ce qu'il veut chez lui. Il est évident que si sa volonté est la seule loi, il ne peut pas y avoir de droit international, mais si l'on admet une souveraineté limitée de l'Etat, l'on ne voit pas pourquoi cette souveraineté empêcherait le droit international de fonctionner, pas plus que la liberté des individus limitée par la loi n'empêche le droit interne de fonctionner entre eux.

Si l'on se demande comment les choses se passent et comment ce droit international peut se créer, sans parlement, sans pouvoir exécutif, on constate qu'il existe déjà aujourd'hui, en fait, une communauté internationale; il y a entre les Etats une solidarité indéniable, à fondement économique et juridique, exac-

Source : BIU Cujas

tement comme celle qui existe entre individus dans l'Etat; or nous savons qu'il n'y a pas de société sans droit; au fur et à mesure que s'établiront des rapports entre Etats, il s'organisera par là même un droit international, au moins un droit international coutumier.

Le but du droit international.

Quelques mots suffiront maintenant pour faire connaître le but du droit international. Ce but n'est autre chose que le but même de la société internationale pour laquelle le droit positif apparaît comme un moyen. Le droit à l'intérieur de l'Etat c'est le moyen pour lui d'accomplir sa fonction de gouvernement en vue de réaliser le bien de tous; il en est de même pour la société internationale.

Le but de la société internationale ce n'est pas autre chose, en effet, que celui de toutes les sociétés humaines de quelque importance. Or, ce but est double; il s'agit d'assurer en premier lieu la conservation des membres de la société, et en second lieu leur développement au triple point de vue matériel, intellectuel et moral. Le but d'une société n'est pas seulement statique, mais aussi dynamique comme disent les Allemands. Le droit positif apparaît donc comme un simple moyen de réalisation de ce but; il vise la conservation et le développement des membres du groupe, mais ici les membres du groupe sont des Etats. On verra que pratiquement le droit international vise surtout les Etats et que les particuliers n'y jouent presqu' aucun rôle direct, du moins jusqu'à l'heure actuelle.

Le but du droit international est donc extrêmement large; il l'est autant que celui du droit interne; aussi, comme pour ce dernier, il a fallu établir de multiples subdivisions. Il y alieu d'abord de transporter en droit international la distinction entre le droit public et le droit privé. En droit international comme en droit interne, cette distinction est un peu vague, et cependant, il est difficile de s'en passer. On peut s'en tenir à cette idée qu'il y a droit public et droit privé, suivant que c'est, tantôt l'Etat, tantôt les particuliers, qui sont directement et principalement intéressés.

Pour prendre deux exemples très simples, l'organisation judiciaire intéresse bien entendu les individus, puisque c'est au juge qu'ils sont contraints de demander la solution de leurs conflits, mais c'est l'Etat qui établit lui-même cette organisation à laquelle l'ordre public est en effet directement intéressé, c'est donc une question de droit public. En sens inverse, le mariage intéresse l'Etat, mais c'est l'individu qui est principalement et directement intéressé; c'est donc une question de droit privé.

Source : BIU Cujas

Le droit public interne domine le droit privé; de même le droit international privé n'est pas complètement indépendant du droit international public, et c'est pour cela qu'il présente une certaine unité; sinon il y aurait autant de droits internationaux privés qu'il y aurait d'Etats. En fait d'ailleurs, dans certaines conceptions, il est presque exclusivement un droit d'Etat et cela conduit à une diversité anarchique; le progrès consistera, en matière de nationalité, de loi personnelle ou territoriale à reconnaître un minimum de principes généraux, qui s'imposeront aux divers Etats et qui feront ainsi un véritable droit international du droit international privé actuel.

Ce qui est vrai, c'est que le droit international ira toujours en se spécialisant davantage.

Les subdivisions du droit international public.

Nous ne reviendrons plus sur la distinction entre droit international public et droit international privé. Nous ne nous occuperons que du droit international public et de ses subdivisions.

Droit constitutionnel et droit administratif.

On a déjà en droit international public cette première distinction, que l'on rencontre en droit public interne, entre le droit constitutionnel et le droit administratif.

Puisqu'il y a une société internationale cette société comme toute société a sa constitution. La constitution internationale comprend les règles générales de la vie sociale, l'organisation des pouvoirs chargés d'agir et de vouloir au nom de la communauté, enfin et surtout la répartition de leurs compétences respectives. C'est à ces questions qu'est spécialement consacré le cours de droit international public. Il le sera de plus en plus au fur et à mesure que l'importance de ce droit ira en se développant. Le droit international public apparaît donc comme faisant pendant au droit constitutionnel en droit interne.

Qu'est-ce qui forme par contre le droit administratif international ?

Nous constaterons que dès maintenant il existe un grand nombre de commissions ou de bureaux internationaux, auparavant plus ou moins autonomes, aujourd'hui tous placés d'une façon générale sous le contrôle de la Société des Nations et qui s'occupent de matières d'ordre administratif. Il existe de ces bureaux internationaux pour les chemins de fer, pour les postes et télégraphes, pour les téléphones. Il en existe pour l'organisation internationale du travail (le fameux (B.I.T.). Il en existe pour certains fleuves internationaux (le Danube et le Rhin, par exemple) Déjà il commence à y avoir une organisation financière internationale, et on peut dire qu'elle a bien fait

Source : BIU Cujas

défaut à la fin de laguerre. Toutes ces matières ne pourront être ici qu'indiquées sommairement; leur étude constitue ce qu'on appelle le droit administratif international.

Procédure et droit pénal international

De même il y aura une procédure internationale et un droit international pénal "Il y aura", car ils sont encore bien inorganisés, mais le Pacte de la Société des Nations travaille à combler cette lacune en posant quelques règles, en ce qui concerne la première de ces deux branches (la procédure internationale pour le mode de solution des conflits entre Etats) et une ébauche de sanctions; ces sanctions vont toujours se perfectionnant; à sa session de 1932, l'Assemblée de la S.D.N. a voté une convention en vue de développer les moyens de prévenir laguerre, convention qui vient préciser les attributions du Conseil de la S.D.N. En fait jusqu'ici les grandes sanctions du droit international se résumaient dans l'appel à la force de la part de l'Etat intéressé.

Il était du reste impossible de s'en passer à défaut d'autres sanctions, quand l'Etat se trouvait en état de légitime défense ou qu'il ne pouvait faire valoir son droit que par ce moyen, puisque c'était le seul mis à sa disposition. Aujourd'hui étant donné les ravages qu'entraîne la guerre on a tenté d'organiser des voies d'exécution forcée collective. Nous y insisterons.

Plan du cours

Partie préliminaire. Tableau historique de l'évolution du droit international.

Le droit international proprement dit comprendra 2 parties.

1ère partie: Milieu international, c'est-à-dire éléments dont se compose la communauté internationale Ces éléments sont au nombre de 3, comme dans le droit privé :

1°- les personnes du droit international, c'est-à-dire surtout les Etats, longtemps appelées les personnes souveraines du droit des gens. Aussi aurons-nous à étudier à leur occasion ces deux notions de personnalité et de souveraineté.

2°- Les choses qui sont l'objet du droit international, soit qu'elles soient susceptibles d'appropriation (domaines terrestre, fluvial, maritime, aérien soit qu'elles soient insusceptibles d'appropriation privée (pleine mer, air libre).

3°- La règle de droit Il faut une règle de droit

Source : BIU Cujas

pour régir les rapports des Etats entre eux, préciser les droits qu'ils possèdent sur les choses susceptibles ou non d'appropriation.

2ème partie: Réalisation positive de la règle de droit :

La deuxième partie sera composée de quatre chapitres :

1°- Comment cette règle de droit est-elle réalisée? coutumes, traités.

2°- Organes des rapports internationaux. Nous verrons que pendant longtemps ces organes ont été exclusivement des agents nationaux chargés de fonctions d'ordre international. Ce n'est que depuis la création de la Société des Nations qu'il existe des organes internationaux proprement dits.

3°- Droits et devoirs des personnes internationales ; principaux services publics internationaux.

4°- Organisation juridictionnelle et mode de solution des conflits, autrement dit procédure internationale.

Nous insisterons sur les modes de solutions pacifiques qui sont aujourd'hui les seuls réguliers.

Chapitre Préliminaire

HISTOIRE DU DROIT INTERNATIONAL

1° période : antiquité

Le droit international tel que nous le concevons aujourd'hui n'a pas existé dans l'Antiquité et ne pouvait pas y exister.

En effet le droit international repose sur deux principes fondamentaux. Le premier est l'existence d'Etats qui sont juridiquement égaux, entre lesquels existent des rapports sociaux basés sur ce principe d'égalité. En second lieu, il est nécessaire que ces Etats reconnaissent un minimum de loi commune qui est justement le loi internationale; en un sens toute loi internationale est par là même quelque peu supranationale puisqu'elle s'impose aux Etats; ils ne peuvent la modifier à leur volonté comme ils le feraient pour leur loi nationale.

Pourquoi l'Antiquité gréco-latine n'a pas connu le droit international.

Or ces deux idées qui de l'aveu de tous sont le fondement du droit international actuel sont inconnues dans l'Antiquité. La Cité antique est une sorte d'association à fondement en grande partie religieux, la religion à cette époque est une religion particulariste, à la différence des religions modernes à tendance universelle. A raison de ce fondement la cité antique est

Source : BIU Cujas

donc par sa nature même exclusive et fermée. Son droit ne vaut en principe que pour ses membres. C'est ce qui nous explique certains adages qui nous paraissent aujourd'hui monstrueux. Nous trouvons dans les auteurs anciens : "Il y a guerre éternelle entre les Grecs et les Barbares" maxime qui a été reprise plus tard par les Romains. Ou encore la confusion des deux mots "ennemi" et "étranger" puisqu'en latin hostis signifie les deux. A l'inverse de l'internationalisme actuel qui à l'idée d'humanité sacrifie celle de patrie, l'antiquité païenne sacrifie non moins nettement les idées d'humanité et de droit universel au bien exclusif de la petite patrie d'alors, la cité.

Le grand mode de solution des conflits de guerre

Le grand mode de solution des conflits entre nations ou entre cités est celui que le droit international s'est attaché de toutes ses forces à proscrire aujourd'hui, c'est la guerre et une guerre qui n'est même pas comme une guerre actuelle, car elle a pour but l'anéantissement de l'adversaire. Chez nous, après la guerre les Etats en lutte subsistent, tandis qu'on se rappelle le conflit entre Rome et Carthage; il fallait que l'une des deux cités disparût.

2° période : Moyen Age

Laissons donc de côté toute la période de l'antiquité et arrivons à une seconde période, qui comprend tout le Moyen Age, c'est-à-dire l'époque qui va de la fin des temps barbares soit à la destruction de Constantinople (1453), soit à la découverte de l'Amérique (1492).

La féodalité

Cette seconde période est au début une période de troubles constants. Cela tient au morcellement à l'infini de la souveraineté territoriale par la féodalité.

Effort d'organisation juridique.

Plus tard on déploie au contraire un effort remarquable d'organisation juridique même internationale. C'est à cette époque en effet qu'on constate l'existence des premiers essais positifs en vue de la limitation du droit de la guerre : Paix de Dieu, Trêve de Dieu, institutions ayant pour but de supprimer la guerre pendant des périodes entières : tout l'Avent, tout le Carême, plus de la moitié de la semaine, du samedi au mercredi, etc..

La chrétienté

On voit à cette époque lapremière ébauche d'une sorte de Société des Nations, restreinte, bien entendu, car le Moyen Age comme l'Antiquité vit sous le régime de la religion dominant la politique: c'est la Chrétienté. Nous voyons un certain nombre d'Etats liés par la reconnaissance d'une même loi religieuse, morale et juridique, et ces Etats comprennent tout le monde civilisé d'alors. Ceci explique, malgré les

Source : BIU Cujas

troubles trop fréquents de cette période, malgré les guerres privées perpétuelles contre lesquelles voulaient lutter, mais pas toujours avec succès, les institutions dont nous venons de parler, le jugement d'Auguste Comte dans son cours sur cette période, quand il déclare qu'il voudrait communiquer à tous l'admiration dont ses travaux l'ont pénétré envers ces institutions du Moyen Age, où il voit le chef d'oeuvre de la sagesse politique du peuple.

Les premiers auteurs de droit international.

C'est aussi à lafin du Moyen Age qu'apparaissent les premiers auteurs de droit international. Le véritable précurseur du droit international n'est pas tant le Hollandais Grotius que les Espagnols Vitoria et Suarez (XVI° siècle) qui à l'occasion des questions qui se posaient à cette époque pour les Espagnols ont posé les premiers fondements du droit international. Grotius,au XVII° siècle, s'en est considérablement inspiré.

Machiavel

A cette même époque nous voyons apparaître une série d'éléments contradictoires et fâcheux. C'est la politique égoïste, c'est la diplomatie perfide des souverains temporels d'alors. Cette diplomatie se trouva comme codifiée à un moment dans un livre célèbre, Le Prince de Machiavel. C'est à ce moment qu'apparaît

Le système des co-partageants

une théorie devenue plus tard l'ébauche du système de l'équilibre, qui a duré longtemps mais qui était très fâcheuse, la théorie des co-partageants. Lorsqu'un Etat s'agrandit au détriment d'un autre, les autres Etats puissants, pour maintenir l'équilibre, ont le droit de contribuer au partage de l'Etat qui a succombé

3° période: Des traités de Westphalie à la Révolution Française.

Avec les traités de Westphalie de 1648 nous arrivons à latroisième période que l'on peut faire durer jusqu'à la Révolution française. C'est la période de renforcement des grands Etats modernes; c'est aussi une période capitale au point de vue du droit international et toujours pour une raison d'ordre religieux. C'est en effet la période de la scission de la Chrétienté à raison de la Réforme.

La Réforme

C'est donc la rupture de ce lien religieux qui depuis l'antiquité avait été le plus fort de tous ceux qui avaient réussi à relier les peuples. Les conséquences politiques de cette scission sont très graves. Il n'y a plus de lien religieux commun, et cependant il n'y a pas encore de vrai droit international; de sorte qu'entre ces Etats qui ont pris conscience de leurs nationalités distinctes il s'établit un état de défiance réciproque qui se traduit par lasurveillance jalouse de chacun à l'égard des autres et qui donnera naissance à la théorie de l'équilibre international. On peut dire que tous les grands traités de cette époque sont des

Source : BIU Cujas

Théorie de l'équilibre.

applications de cette théorie. Ce seront tantôt des applications favorables à la France comme le traité de Westphalie, tantôt des applications défavorables avec les traités d'Aix-la-Chapelle (1748) et le traité de Paris de 1763.

Révolution française

La Révolution française doit-elle être placée dans cette période ? Le point est assez discuté. Certains font remarquer que la Révolution française pratiquement n'a pas créé en notre matière grand chose de nouveau. Elle a bien paru poser certains principes de droit international, mais elle les a posés d'une façon abstraite, théorique; elle a été prise dans l'engrenage des guerres qui étaient une suite des guerres de la période précédente, de sorte qu'elle n'a eu d'influence au point de vue international que par les principes généraux qu'elle posait, principes de liberté d'égalité, qui ne devaient produire leurs effets les plus marqués qu'un demi siècle plus tard, en 1848. Cependant, nous constatons déjà avec la révolution française une vague esquisse d'une politique nouvelle, une politique d'intervention, l'intervention en faveur de la liberté des peuples. Il faut se dire que cette liberté des peuples est conçue d'une façon toute différente de celle d'aujourd'hui. Lorsque la Révolution annonce son intention d'intervenir pour libérer les peuples, ce n'est pas pour libérer une nationalité opprimée par une nationalité étrangère, c'est pour libérer les peuples opprimés par leur propre souverain. C'est donc une conception très différente de la conception actuelle. D'ailleurs cette esquisse d'une politique nouvelle fut très vite effacée par un retour à la politique traditionnelle. Les Alliés avaient envahi la France, elle ne pensa plus qu'à se défendre, jusqu'au jour où arriva Napoléon qui à son tour passa à l'attaque.

Appréciation du principe de l'équilibre.

Que faut-il penser de ce principe qui a été en somme l'inspirateur de toute la politique de cette période, le principe d'équilibre ?

Si l'on veut voir les choses sans parti pris le principe de l'équilibre apparait comme très défendable en soi. Nous dirons même qu'en tant que système politique, en l'absence d'un pouvoir supérieur aux Etats et capable d'assurer leur sécurité, c'est presqu'une vérité de bon sens. Si l'on veut citer une application récente, les deux grands groupements d'Etats d'avant 1914, la Triple Alliance et l'Entente n'ont été qu'une de ses plus remarquables applications. L'idée d'équilibre les a inspirés; un Etat qui se sent plus faible qu'un adversaire possible cherche naturellement à rétablir l'équilibre rompu, grâce à des alliances nouvelles

Source : BIU Cujas

pour eux. Mais si l'on veut voir dans l'équilibre un principe de droit, la règle fondamentale du droit international, cette règle est complètement insuffisante. Si elle n'est pas limitée par un principe supérieur, principe de justice et de droit, elle peut mener à des résultats iniques. Citons son application la plus remarquable, les trois monstrueux partages de la Pologne qui sont une parfaite application du principe de l'équilibre. On se rappelle le mot cruel du roi de Prusse sur Marie Thérèse qui pleurait toujours mais qui prenait toujours. La politique ainsi comprise est un "brigandage en grand" où les Etats faibles jouent le rôle de monnaie d'échange.

4° période : De la Révolution à 1914.

J'arrive à la quatrième et dernière période, qui part de la Révolution ou du Congrès de Vienne en 1815, pour aller jusqu'en 1914.

Nous voyons ici un revirement curieux par rapport aux principes anciens. Cette période va être de nouveau, après les guerres de la Révolution et de l'Empire qui avaient ruiné l'Europe, une nouvelle tentative d'organisation internationale, à ce point que certains auteurs prétendent que cette période constitue comme une ébauche de la Société des Nations.

La Sainte-Alliance

La Sainte Alliance est en effet l'alliance des princes les plus puissants de l'époque : l'empereur de Russie, l'empereur d'Autriche, le roi de Prusse, plus tard le roi de France et le roi d'Angleterre. Mais à la différence de la Société des Nations actuelle, cette alliance des monarques est plutôt dirigée contre les nations que destinée à représenter leurs intérêts. Ce que les Monarques veulent assurer par cette alliance, c'est le maintien de leur dynastie. A cette période troublée la Révolution avait montré que les trônes les plus solides pouvaient être renversés et on a pu appeler la Sainte Alliance un syndicat de monarques en vue de la défense de leurs intérêts dynastiques.

La politique d'intervention

Il y avait donc là une vraie solidarité des monarques entre eux; ils posent en leur faveur le principe d'intervention dont les applications au cours de cette période sont très nombreuses. L'Autriche intervient en Italie, la France intervient en Espagne pour replacer sur leur trône les souverains légitimes. Ce n'est que vers 1830 et surtout vers 1848 que les deux révolutions françaises apportent un certain trouble en Europe. On peut même dire que les suites de la révolution de 1848 ont été plus profondes que celles de la grande Révolution. La première n'avait pas ébranlé les trônes voisins, tandis qu'en 1848 presque tous les trônes d'Europe se trouvent ébranlés et les rois se trouvent obligés de faire certaines concessions, au point de

Source : BIU Cujas

vue du droit de vote par exemple, considéré comme une manifestation de la volonté nationale.

Conséquences internationales de la Révolution de 1848

Les conséquences de ce bouleversement sont doubles en ce qui concerne le droit international.

Le droit des peuples

Une première conséquence grave est qu'au droit des souverains succède le droit des peuples. Désormais même la politique internationale ne pourra se faire sans que l'on tienne un certain compte du droit des nationalités.

La Doctrine de Monroë

C'est aussi le moment où apparaît aux Etats-Unis une doctrine célèbre, la doctrine de Monroë, qui fut posée en 1823 et dont nous aurons à parler plus tard; elle a pour but d'empêcher l'intervention des Etats d'Europe en Amérique.

2° Laïcisation du droit international.

La seconde conséquence, peut-être au moins aussi importante, c'est ce que l'on pourrait appeler la laïcisation du droit international, c'est une conséquence assez naturelle du fait que désormais lavolonté des nations compte seule. Il n'y a donc plus lieu de distinguer entre elles pour des raisons religieuses; on ne peut leur demander que de faire preuve d'une certaine civilisation. C'est pourquoi on admet la Turquie dans ce qu'on appelle le Concert Européen. On l'admet cependant sous certaines réserves parce que la façon dont elle traitait ses sujets chrétiens prouvait qu'elle n'admettait pas complètement les principes qui inspiraient les autres Etats.

Le principe de non-intervention

Comme conséquence de ces transformations on eut pu concevoir un rôle nouveau joué par le principe d'intervention. On aurait pu concevoir le retournement complet de ce principe qui avait joué jusque là au profit des souverains; ce droit d'intervention maintenu, mais retourné au profit des peuples. On n'osa pas aller jusque-là. On posa au contraire le principe inverse, le principe de non-intervention qui menait d'ailleurs un peu aux résultats que l'on désirait. Si dans la période précédente certains rois avaient réussi à rester sur leurs trônes, c'était grâce à l'intervention. Du moment que l'on posait le principe de non-intervention, c'était donner plus de chances aux nations qui se révoltaient contre leurs souverains de réussir dans cette tentative.

Le principe des nationalités

Ce principe de non-intervention n'est violé qu'à l'encontre d'un Etat, l'empire Ottoman, en raison du fait dont nous parlions tout à l'heure. C'est la fameuse question d'Orient.

Le principe des nationalités apparaît à ce moment comme un des principes directeurs de cette période. C'est lui qui inspire la politique de la France même contre son intérêt; elle aida à la formation des deux

Source : BIU Cujas

unités italienne et allemande.

Nous arrivons ainsi à la guerre de 1914; les principes du droit international n'avaient guère changé jusque-là.

Origines de la guerre de 1914

Quelques mots sur l'origine de cette guerre. Il y a là une question qui touche directement au droit international, c'est la question de la responsabilité de la guerre qui a dominé et qui domine encore toute la politique internationale d'après-guerre. L'Allemagne affirme aujourd'hui qu'elle n'a pas été l'agresseur. Nous disons "aujourd'hui" car il faut reconnaître qu'il en était tout autrement au début de la guerre. Elle n'avait pas à ce moment de ces scrupules. D'abord il eut été plus difficile quand on était si près des faits de nier la responsabilité des Empires Centraux qui était considérée comme évidente. C'était surtout difficile parce que dans les premiers temps de laguerre cette responsabilité avait été hautement revendiquée par certains de leurs nationaux aussi longtemps qu'ils avaient cru au succès de leurs armes. Maximilien Harden revendiquait hautement au nom du droit du plus fort, celui qui permet au hêtre d'étouffer les arbustes qui poussent à son pied, la responsabilité de ce que l'Allemagne avait dû faire pour assurer son libre développement.

Après la défaite allemande, les évènements s'éloignant, une intense propagande allemande s'est appliquée à tirer parti de tous les faits favorables, notamment de quelques passages du livre de M. Louis, ambassadeur français en Russie et qui, rappelé par M.Poincaré, avait critiqué sa politique qu'il qualifiait de nationaliste. En France même d'autres auteurs qui prétendent se tenir au-dessus de la mêlée ont essayé de réviser ce procès colossal.M. Fabre-Luce notamment, dans un livre paru en 1924, sans d'ailleurs innocenter les Empires Centraux, se montre très dur pour la France et plus encore pour la Russie. La Russie lui semble avoir poursuivi dans les Balkans une politique d'agression et le tort de M. Poincaré aurait été de s'y prêter trop volontiers. La conclusion de M. Fabre-Luce est qu'en résumé l'Allemagne et l'Autriche auraient fait les gestes qui rendaient la guerre possible, la Triple-Entente a fait ceux qui la rendaient certaine.

Nous croyons que c'est là une interprétation tout à fait tendancieuse des évènements.

Au début de la guerre les grands Alliés sont au nombre de trois : Angleterre, France, Russie. De qui pouvait venir le tort ?

Si l'on s'en tient à la période qui précède immédiatement la guerre, de l'aveu général, il y a lieu

Source : BIU Cujas

Le rôle de l'Angleterre

d'écarter la Grande Bretagne. Si elle a une responsabilité, son grand tort serait de ne pas s'être prononcé assez nettement, d'avoir pu laisser croire jusqu'à l'invasion de la Belgique qu'elle n'interviendrait pas. Si l'Allemagne avait considéré l'intervention de l'Angleterre comme certaine, peut-être eut-elle hésité à déclarer la guerre. C'est la solution que l'on peut tirer de cette profonde émotion de M. de Bethmann-Hollweg lors de la scène tragique qu'il eut avec l'ambassadeur d'Angleterre lorsqu'il lui dit : "Vous n'allez tout de même pas nous faire la guerre pour un chiffon de papier" (la violation du traité relatif à la neutralité de la Belgique).

Restent la France et la Russie qui sont les deux seules puissances visées par M. Fabre-Luce.

La politique de la Russie

Peut-on parler d'une politique nettement agressive de la part de la Russie ? Il faut se dire que la chose est étonnante quand on pense qu'avant la guerre le gouvernement du tsar était à peu près absolu; or Nicolas II était foncièrement pacifique. Il avait été le promoteur de ces conférences de la Haye dont l'échec avait permis à la guerre d'éclater, échec amené par la résistance des Empires Centraux qui avaient rejeté l'arbitrage obligatoire. En dehors de cette idée il suffit de faire remarquer que la Russie comme la France n'étaient pas prêtes. La France venait de faire à la Russie des prêts considérables pour la construction de chemins de fer stratégiques qui n'étaient pas terminés. La mobilisation russe devenait de ce chef lente et difficile. Les faits l'ont prouvé.

Si la Russie avait voulu laguerre son intérêt évident était d'attendre encore deux ou trois ans. A ce moment ses chemins de fer auraient été prêts et sa force aurait été doublée. C'est sur cette difficulté qu'avait compté le gouvernement allemand. Une première fois déjà la faiblesse de la Russie l'avait contrainte à accumuler sans protester des mesures qui la visaient en somme assez directement comme l'occupation de la Bosnie et de l'Herzégovine par l'Autriche en 1908. Ces deux provinces devaient rester sous la domination ottomane et elles étaient seulement confiées pour un contrôle à l'Autriche-Hongrie. La Russie avait signé le traité de Berlin de 1878 et pouvait en exiger l'exécution et protester contre la mainmise de l'Autriche sur ces deux provinces. Mais la Russie venait de subir une défaite imprévue dans sa guerre contre le Japon et elle dut accepter sans protester l'humiliation de sa protégée, la Serbie. C'est pour cette raison que l'Autriche-Hongrie avait choisi ce moment. En 1914 la question se présentait un peu dans les mêmes formes. Si à

Source : BIU Cujas

moment la Russie avait renoncé une seconde fois à intervenir, c'était la fin de son influence dans les Balkans. Or non seulement elle avait intérêt à maintenir cette influence, mais elle avait un droit certain à venir au secours d'un tiers injustement attaqué. Après l'acceptation par la Serbie sous une seule réserve de l'ultimatum si violent qui lui était adressé, la volonté d'agression de l'Autriche était impossible à nier.

L'attitude des Empires Centraux.

Or si nous examinons à ce moment les faits qui précèdent la guerre, nous constatons qu'en dehors du fait de l'assassinat de l'archiduc Ferdinand, cause directe de la guerre (remarquons que cet assassinat avait été commis en territoire austro-hongrois par des sujets austro-hongrois), tous les faits postérieurs décisifs, depuis l'ultimatum de l'Autriche jusqu'à la déclaration de guerre par l'Allemagne, sont à lacharge des Empires Centraux, y compris le refus par l'Allemagne de la conférence européenne proposée par l'Angleterre, proposition appuyée par la France et la Russie, y compris aussi la récusation par elle de l'arbitrage de la Cour permanente de la Haye demandé aussi par la France et la Russie conformément à leur politique.

Donc la conclusion du drame, la déclaration de guerre, émane encore de l'Allemagne. L'Allemagne intervient la première à deux reprises en déclarant d'abord la guerre à la Russie, puis à la France; elle tente de justifier ces déclarations en invoquant des faits qui n'ont jamais existé; bombardement de Nuremberg, violation de la frontière belge par la France. La période préparatoire de la guerre est encadrée entre ces deux faits dont l'un la rend fatale (ultimatum autrichien), et dont l'autre est comme la conclusion (déclaration de guerre de l'Allemagne), tous deux émanent

Responsabilité de l'Allemagne?

des Empires Centraux. Le second, qui est irrémédiable, émane de l'Allemagne. C'est pour cela que sa responsabilité est peut-être encore plus grande que celle de l'Autriche qui semble bien avoir été effrayée lorsqu'elle s'aperçut qu'elle ne pouvait plus arriver à localiser la guerre et qui aurait peut-être cherché à reculer lorsqu'elle vit que le conflit allait se généraliser.

Le rôle de la France

Au fond le seul argument de la thèse allemande qui a été repris par les Français dont nous parlions tout à l'heure est que le tsar est coupable de ne pas avoir consenti à tout, de ne pas avoir laissé écraser la Serbie et que le gouvernement Français aurait eu le grand tort de ne pas insister davantage pour contraindre la Russie à ne rien faire.

Or sur le point que M. Poincaré ne serait pas intervenu, les mémoires de M. Paléologue ambassadeur en Russie à ce moment, montrent au contraire à plusieurs

Source : BIU Cujas

reprises sa crainte très nette de se faire mal voir du gouvernement russe à force d'insister pour le maintien de lapaix. Il avait beaucoup à faire pour lutter contre les arguments très forts que la Russie lui opposait. Elle faisait remarquer qu'étant donné sa mobilisation très difficile, si elle faisait ce qu'on lui demandait, une mobilisation partielle dirigée contre l'Autriche, c'était la désorganisation de son plan de mobilisation générale et l'impossibilité d'y revenir, de sorte que sa mobilisation déjà lente et compromise par l'absence de ses chemins de fer stratégiques devenait plus tard impossible.

La France et la Russie ont tout fait pour éviter laguerre.

Que faut-il penser de cette objection que le tsar a eu tort de ne pas consentir à tout ce qu'on lui demandait ?

Il peut paraître clair à certains que s'il avait toujours cédé la guerre aurait été évitée. Cependant rien n'est moins sûr. Cela dépend de l'adversaire qui, s'il a été mis en goût par de premières concessions, peut demander toujours plus. On sait depuis longtemps en France, car il parait que beaucoup l'ignorent encore en Allemagne, à quelles conditions la France aurait dû prouver à l'Allemagne sa volonté de ne pas intervenir. Elle aurait dû livrer sans combat deux places fortes qui n'ont jamais été prises au cours de laguerre : Toul et Verdun. C'eut été un beau début de campagne pour l'Allemagne. Faut-il en conclure que, si nous avions cédé à cette demande faite par l'ambassadeur d'Allemagne chez nous, la guerre eût été évitée ? Rien n'est moins sûr. Après la défaite de la Russie obtenue grâce à la défection de la France qui s'était engagée par un traité, l'Allemagne eût exigé probablement notre aide pour vaincre la Grande-Bretagne et, sans parler des traités déchirés, c'était la paix peut-être, mais la paix dans l'esclavage. Nous n'y avons pas consenti et il est difficile de blâmer un pays qui veut rester libre. La France a fait le maximum de concessions. Elle a même pris cette mesure qu'on a si fort critiquée d'ordonner le retrait de ses troupes à 10 kilomètres de la frontière, ce qui a facilité à l'Allemagne l'occupation du bassin de Briey sans lequel elle n'aurait pu continuer longtemps laguerre faute de minerais de fer.

Après ces quelques faits qui nous paraissent décisifs, on peut dire que ni la France ni la Russie n'étaient prêtes pour laguerre, ni ne la désiraient. Elles ont tout fait pour l'éviter. Elles ont proposé la réunion de conférences, l'arbitrage, tout ce qu'on pouvait faire, mais les Empires Centraux avaient pris leurs dispositions pour la guerre. Seule peut-être une

Source : BIU Cujas

opposition énergique des socialistes allemands aurait pu l'empêcher. C'était sur cela que comptait Jaurès. C'est cette opposition des socialistes allemands qu'il a tenté de déclancher au moment de la guerre; mais ils étaient déterminés à marcher contre nous et ils ne l'ont pas caché. Ils l'avaient laissé entrevoir peu de temps avant la guerre à Jaurès qui en était resté consterné.

La responsabilité des Alliés dans la guerre est insoutenable.

Donc après un examen impartial des faits la cause peut être considérée comme entendue. La responsabilité des Alliés dans la guerre et dans tous les désastres qui ont suivi ne peut pas se soutenir.

Il faut citer en ce sens comme très important un ouvrage qu'a fait paraître l'année dernière un professeur américain : M. Bernadotte Schmitt de Chicago, ouvrage consacré aux préliminaires de la guerre. Cet ouvrage en deux volumes intitulé "Comment vint la guerre" (1) relève tous les documents avec un soin, une impartialité auxquels il est difficile de ne pas rendre hommage. On en trouve des extraits dans "l'Europe Nouvelle" du 10 Octobre 1931. Cette thèse est celle que nous venons d'exposer.

Il ne faut pas parler de "responsabilité exclusive"

Une part de responsabilité revient aux idées de l'époque

Il est d'ailleurs excessif en un sens de parler de responsabilité exclusive des Empires Centraux. Quand l'Allemagne rejette cette responsabilité exclusive, elle a peut-être raison. Mais personne ne parle de responsabilité exclusive. En effet il faut bien se rendre compte qu'une part de responsabilité revient aux idées qui dominaient alors sur le droit international. Nous étions encore alors sous l'empire de ces idées anarchiques comme la souveraineté absolue des Etats et sa conséquence que la guerre est la manifestation la plus haute de cette souveraineté et que le mode normal de solution des conflits internationaux est la guerre. C'est d'ailleurs précisément pour cela, parce que nous avons constaté le danger de ces idées anarchiques, qu'il est urgent de chercher à modifier cet état d'esprit et de modifier sur ce point l'opinion publique universelle. Elle a certainement progressé dans beaucoup de pays, mais non pas malheureusement en Allemagne, sa conduite actuelle ne le montre que trop.

Il faut maintenant indiquer les traités qui ont mis fin à cette guerre et qui sont actuellement les

---

(1) The Coming of the War, 1932 - Voir aussi les deux livres remarquablement précis et objectifs de C. Block, les causes de la guerre mondiale, et P. Renguerie, La crise européenne et la grande guerre.

Source : BIU Cujas

bases fondamentales sur lesquelles repose l'ordre international.

Conférence de Paris 1919

Après plus de quatre années de guerre les Empires Centraux capitulèrent, la Bulgarie d'abord (25 septembre 1918), puis la Turquie, l'Autriche-Hongrie, enfin l'Allemagne (11 Novembre 1918). Une conférence de la paix se réunit à Paris en 1919. Elle comprenait les 5 grandes Puissances alliées et associées (France, Angleterre, Etats-Unis, Italie, Japon), puis les 24 autres puissances belligérantes "à intérêts limités", qui s'étaient jointes aux premières; puis les Etats neutres et les Etats en formation (Tchécoslovaquie, Pologne). Après des mois de discussion prolongée et parfois très vive, parce que le Président Wilson considérait que le rétablissement de la paix devait comporter non pas seulement la réorganisation de l'Europe et d'une partie du monde (colonies allemandes, Empire Turc) mais même la création d'une Société des Nations destinée à empêcher le renouvellement de semblables guerres.

Donc après des mois de discussions la conférence de la paix aboutit à la signature de plusieurs traités Traités, arrangements, conventions, qui s'échelonnent de 1919 à 1923.

Principaux traités

Les 5 principaux de ces traités signés avec l'Allemagne et ses alliés sont les suivants :

Traité de Versailles, 28 juin 1919, qui contenait comme préambule ce Pacte fameux de la Société des Nations qui devait être inséré également comme préambule aux autres traités. L'échange des ratifications e et l'entrée en vigueur de ce traité eurent lieu le 10 Janvier 1920. C'était une opération importante puisqu'elle marquait le début du fonctionnement de la Société des Nations.

Le second traité est le traité de Saint Germain avec l'Autriche, signé le 10 septembre 1919, ratifié le même mois.

Le troisième est le traité de Neuilly avec la Bulgarie, signé le 27 novembre 1919, ratifié le mois suivant.

Le quatrième est le traité du Trianon signé avec la Hongrie le 4 juin 1920, ratifié le même mois.

Restait enfin la Turquie. Ici les choses n'allèrent pas aussi vite, en partie par la faute de la Grande-Bretagne. Un premier traité assez dur avait été préparé et signé par la Turquie à Sèvres (10 août 1920) Ce traité n'était pas ratifié, et c'est la Turquie qui demandait sa ratification, mais dans l'intervalle, la ratification n'ayant pas encore été faite par les Grandes Puissances et l'Angleterre semblant avoir agi maladroitement, éclata la guerre turco-grecque, la

Source : BIU Cujas

Grèce ayant été poussée par la Grande-Bretagne. Contrairement aux prévisions la Grèce fut vaincue. Les prétentions de la Turquie furent complètement transformées et le traité de Sèvres fut déchiré sans avoir jamais été ratifié, ni mis en vigueur. Il fut remplacé par le traité de Lausanne du 24 juillet 1923 qui était beaucoup plus favorable à la Turquie. C'est ce traité qui a détruit ces Capitulations qui remontaient à plusieurs siècles.

On trouvera dans le Recueil de Textes de droit international de MM. Le Fur et Chklaver, reproduit intégralement le traité de Versailles avec l'Allemagne; pour les autres traités vous y trouverez la reproduction des articles les plus importants et les plus souvent cités.

Depuis la fin de la grande guerre, il est survenu plusieurs évènements importants au point de vue du Droit International:

Il y a eu encore un certain nombre de guerres, mais en général limitées comme durée et comme gravité;

La guerre de 1930 entre la Russie et la Chine, malgré le pacte Briand-Kelloggqu'elles venaient de signer;

La guerre de 1933 entre la Chine et le Japon qui a abouti à la création d'un nouvel Etat, le Mandchoukauo, sous la protection du Japon;

Deux guerres dans l'Amérique du Sud en 1934, entre la Colombie et le Pérou (affaire de Leticia, sur les bords de l'Amazone, est résolue), entre la Bolivie et le Paraguay (conflit du Chaco septentrional, non encore terminé).

Mais surtout des pactes nombreux ont été conclus, même après le Pacte de la S.D.N.: traités de Locarno, pacte Briand-Kelloggen vue de la suppression de la guerre, pactes de non agression et bien d'autres qui tendent à modifier profondément les relations entre Etats et dont l'étude fera précisément l'objet de ce cours.

Source : BIU Cujas

PREMIERE PARTIE

LE MILIEU INTERNATIONAL

Nous savons que ce milieu international comprend l'étude de trois éléments :

Les personnes du droit international;

Les choses sur lesquelles elles exerceront leurs droits;

Les règles du droit.

Chapitre Ier

LES PERSONNES DU DROIT INTERNATIONAL

La personne la plus importante du droit international c'est l'Etat, qu'on a même longtemps considéré comme la seule personne du droit international; et souvent pour cette raison on commence par lui cette étude des personnes du droit international, mais il en existe un certain nombre d'autres; quelques-unes d'entre elles ont leur personnalité internationale contestée. C'est par elles que nous allons commencer et nous verrons plus tard l'Etat et la Société des Nations.

§ I. - Personnes du droit international autres que les Etats.

La question de la personnalité internationale se pose en premier lieu pour les particuliers, puis, pour certaines sociétés internationales, pour les nations, puis pour le Saint-Siège et la Société des Nations.

A - Individus

L'individu est-il personne du droit international

L'individu constitue-t-il oui ou non une personne du droit international ? Si on se reporte aux ouvrages d'avant la guerre on trouvera que la négative est universellement admise. Depuis un quart de siècle environ certains auteurs soutiennent l'affirmative. C'est d'abord M. Duguit. Pour lui qui n'admet pas la personnalité de l'Etat, il y a une nécessité à cette théorie. Comme il faut qu'il y ait des personnes en droit international il en résulte que pour lui c'est l'individu qui est la personne essentielle du droit international comme du droit interne.

M. Duguit

M. Politis

D'autres auteurs qui sont plus particulièrement des juristes du droit international (M. Politis dans

Source : BIU Cujas

ses Nouvelles tendances du droit international), M. Scelle dans son Précis de droit des gens, admettent ces mêmes théories.

Que faut-il penser de cette idée que l'individu doit être considéré comme un sujet du droit international ?

L'individu est sujet indirect du D.I.

Dans un certain sens nous croyons qu'il faut donner raison aux auteurs précités; il est certain que l'individu est un sujet au moins indirect du droit international et cela pour une raison très simple. C'est en effet pour l'individu qu'existe l'Etat, de sorte que lorsque les Etats entrent en rapport entre eux, c'est donc encore leurs nationaux qu'ils ont en vue; on peut en conséquence dire que l'individu est le sujet dernier mais indirect du droit international. Ceci au fond n'est contesté par personne, mais on se demande si l'individu n'apparait pas parfois comme un sujet direct du droit international. A mon sens cela est une pure question de Droit international positif.

Les droits fondamentaux des individus.

Ceux qui prennent parti pour l'affirmative dans cette question font remarquer que l'individu possède un certain nombre de droits qu'on appelle souvent des droits fondamentaux et qui ne peuvent pas plus être niés par le droit international que par le droit interne. Il existe en effet aujourd'hui certaines dispositions internationales qui garantissent ces droits primordiaux de l'individu, par exemple l'inviolabilité de lapersonne, le maintien de sa liberté physique; les mesures de cet ordre remontent déjà à presqu'un siècle. C'est le cas en effet des mesures internationales prises contre la traite des esclaves. On peut même dire que la propriété individuelle était garantie aussi par certaines mesures du droit international puisque nous verrons qu'il existait des règles à la fois très précises et très dures en ce qui concerne la piraterie; le pirate était considéré comme un ennemi du genre humain et mis hors le droit des gens. Donc il y avait comme une certaine protection de la propriété pour les navires.

Dans une certaine mesure, il faut également citer comme protection internationale des droits de l'individu la protection de la propriété artistique et littéraire, la protection de la propriété commerciale et industrielle, les traités contre la traite des femmes et des enfants, etc...

Tout ceci vise bien directement les individus. Enfin la protection des minorités est une institution récente du droit international. Avec cette protection nous nous trouvons en présence de règles du droit international prises en faveur d'individus déterminés.

Source : BIU Cujas

Quelquefois il s'agit de minorités nationales et nous tombons alors dans la question des nationalités, mais souvent aussi il s'agit des minorités de langue ou de religion, minorités sans aucune organisation politique. On protège alors bien le droit de l'individu considéré en dehors de tout groupement politique.

Parfois même on peut dire que les individus entrent directement en rapport avec un Etat donné. C'est ce qui se produit dans les questions d'extradition où nous voyons un individu mis directement en contact avec l'Etat qui est requis par un autre d'accorder son extradition. On a cité aussi le cas du pirate; le pirate est considéré comme ne relevant d'aucun Etat puisqu'il est mis en dehors du droit des gens, aucun Etat n'a donc le droit de prendre sa défense; il en résulte que tout Etat qui réussit à s'en emparer peut le punir à son gré. Il faut encore ajouter un cas particulier: celui de l'apatride ou l'heimatlos; l'individu n'a pas de patrie du fait qu'il se trouve ne pas avoir de nationalité; c'est le cas actuel des Russes et des Arméniens émigrés, que leur ancien Etat refuse de reconnaitre comme ses ressortissants et pour lesquels il a fallu créer un passeport spécial (passeport Nanssen). La plupart d'entre eux n'ont pas acquis une nouvelle nationalité de sorte qu'ils sont apatriés.

Les particuliers devant les tribunaux internationaux

Enfin, à plusieurs reprises au cours de ces dernières années, des traités ont reconnu le droit de simples particuliers à ester en justice devant des tribunaux internationaux. Or le droit d'ester en justice est l'un des premiers attributs de lapersonnalité et l'un des plus importants. Ce droit leur a été reconnu d'abord devant la Cour internationale des prises ; le propriétaire du navire qui avait été pris en temps de guerre avait droit à passer devant un tribunal, la Cour internationale des prises, et c'était lui, individu, qui se présentait devant ce tribunal pour affirmer par exemple que laprise avait eu lieu à tort; cette cour des prises n'a d'ailleurs jamais fonctionné.

...devant les tribunaux arbitraux mixtes

Signalons aussi la Cour de justice Centro-américaine qui a fonctionné quelques années.

On peut citer comme exception de la plus haute importance dans cet ordre d'idées le cas des tribunaux arbitraux mixtes d'après guerre. Ces tribunaux ont été créés pour liquider toutes les questions juridiques qui se posaient entre nationaux des Etats anciennement en guerre et un de ces Etats. C'était bien le particulier qui se prétendait lésé qui avait un droit d'accès direct à ces tribunaux. Il n'est pas douteux que là nous nous trouvons en présence du cas de particuliers ayant le droit d'ester en justice. Mais si cette exception a

Source : BIU Cujas

existé c'est parce que des textes formels l'ont prévue dans les traités de paix.

Il y a donc un certain nombre de dispositions donnant à l'individu le droit d'agir en justice devant les tribunaux internationaux et par conséquent lui reconnaissant un attribut important de la personnalité internationale. Seulement ces dispositions sont restées jusqu'ici exceptionnelles. Elles se justifient toutes par des circonstances exceptionnelles qui ont dû être reconnues comme telles par les Etats.

Etat et individu

Il faut donc dire qu'en principe l'activité internationale de l'individu s'exerce uniquement sous le couvert de l'Etat auquel il appartient. En droit international l'individu apparaît donc comme masqué en quelque sorte par l'Etat. Bien entendu l'Etat peut toujours intervenir quand il le juge utile au profit du particulier, s'il considère que le droit est lésé par un autre Etat. Un grand nombre de conflits entre Etats sont en réalité des conflits entre un Etat et un particulier d'un autre Etat dont l'Etat a pris la défense. C'est ce qui se produit dans le premier arrêt rendu par la Cour permanente de Justice Internationale

Affaire du Wimbledon

à propos de l'affaire du Wimbledon. Le Wimbledon était un navire anglais affrété par un armateur français, pour porter des armes et des munitions en Pologne qui était à ce moment-là en guerre avec la Russie soviétique. Ce navire pour aller plus vite passa par le canal de Kiel qui avait été internationalisé par le traité de Versailles. Les Allemands invoquant leur déclaration de neutralité et l'état de guerre entre la Pologne et la Russie empêchèrent ce navire de passer par le canal. D'où un long retard qui se traduit pour le navire par des frais considérables. L'Angleterre et la France, toutes les deux intéressées, portèrent la question devant la Cour permanente qui leur donna raison, parce que l'Allemagne ne pouvait pas, par une déclaration de neutralité unilatérale, se refuser à reconnaître une obligation qui lui était imposée par un traité. C'était donc bien à propos d'une affaire privée, la défense d'un armateur donné, que ces deux Etats allaient devant la Cour permanente.

Affaire Mavrommatis

Une autre affaire qui à deux reprises est revenue devant la Cour permanente de Justice est l'affaire Mavrommatis. C'était un sujet grec qui avait obtenu de la Turquie avant la guerre des concessions en Palestine et en Syrie. L'Angleterre s'arrangea de façon à les lui retirer. Mavrommatis se plaignit et sa plainte ayant été reconnue fondée par l'Etat grec, celui-ci porta l'affaire devant la Cour permanente. Il y eut

Reproduction interdite
Source : BIU Cujas

aussi l'affaire du paiement en or des emprunts Serbe et Brésilien, où il ne s'agissait même plus d'une question de droit international; mais de l'interprétation d'un contrat de prêt entre un Etat et de simples particuliers.

Nous voyons donc que souvent ces conflits internationaux seront le conflit d'un national d'un Etat donné, armateur, commerçant, industriel, avec un autre Etat. Du moment que l'Etat auquel appartient la personne intéressée prend sa défense, l'affaire devient internationale et la Cour permanente peut être saisie à la condition que l'on puisse invoquer la violation d'une règle de droit international.

Intérêt de la question

On se demandera peut-être pourquoi l'on discute sur la personnalité juridique de l'individu puisqu'il semble qu'il peut ainsi obtenir satisfaction. La question a une importance capitale au point de vue pratique. Si l'individu a le droit d'action (comme cela a lieu devant les tribunaux arbitraux mixtes), il peut toujours de sa propre autorité saisir les tribunaux et le tribunal saisi ne peut pas ne pas statuer. Supposons au contraire , ce qui est le cas actuel, que ce soit l'Etat qui doive intervenir parce que l'Etat seul en principe peut agir devant les tribunaux internationaux; il y aura un droit d'appréciation de l'Etat. L'Etat appréciera l'opportunité de la revendication de son national et il interviendra seulement s'il le juge utile. C'est donc une situation totalement différente pour l'individu. Il semble à ce point de vue qu'il serait plus juste de ne pas mettre l'individu à la merci d'une décision qui peut être dictée par la politique, mais il faut bien se dire qu'il serait peut-être dangereux à l'heure actuelle de se passer de l'intervention de l'Etat. Il faut voir en effet les résultats. Il ne suffit pas qu'une décision soit prise. Il est peut-être plus fâcheux au point de vue du droit d'obtenir une décision qui ne sera pas exécutée que de ne pas arriver à une décision. Or aussi longtemps qu'il n'y aura pas de voie d'exécution forcée en droit international, aussi longtemps que la Cour permanente de Justice internationale ne pourra faire exécuter d'office ses décisions, il faudra bien, si l'Etat condamné se refuse à agir de bon gré, qu'il y ait une certaine pression exercée par un autre Etat ou par la Société des Nations et donner à l'individu ce droit nu ne servirait pas à grand-chose.

C'est pourquoi on n"a pas encore modifié la règle ancienne. Donc, l'individu est bien le sujet dernier du droit international, mais en droit international positif actuel, il n'est encore en principe, qu'un

Source : BIU Cujas

sujet indirect; à part de rares exceptions, il ne peut agir par lui-même devant une juridiction internationale.

B - Personnes morales autres que des Etats

Laissons de côté le cas de l'individu et demandons-nous s'il n'y a pas un certain nombre de personnes morales qui ont le caractère de personnes du droit international.

Nous constatons que certaines personnes collectives possèdent ce caractère. C'est le cas de certaines grandes collecticités qui ne sont pas des Etats souverains et qui cependant ont une personnalité internationale, plus ou moins complète, par exemple le droit de légation (c'est-à-dire le droit d'avoir des agents diplomatiques et d'en recevoir), le droit de conclure des traités. On peut même remarquer que ceci n'est pas nouveau et qu'il a existé un peu de tout temps des personnes juridiques de ce genre qui n'étaient pas des Etats et qui cependant avaient un rôle international et quelquefois un rôle international supérieur en importance à celui de beaucoup d'Etats. Exemple : le cas de la Ligue Hanséatique qui, réunissait toutes les grandes villes de la Baltique, qui n'était pas un Etat et qui cependant était à coup sûr une personne de droit international plus importante à ce moment que beaucoup de petits Etats d'Allemagne.

Ligue Hanséatique

Il en existe encore aujourd'hui des exemples. L'un des plus importants est le cas des membres des Etats fédéraux. L'Etat fédéral est un état composé d'Etats, sauf à discuter la question de savoir si ces Etats secondaires sont de véritables Etats. Pour beaucoup d'auteurs il ne peut y avoir qu'un seul Etat sur un territoire donné et il n'y a donc que l'Etat fédéral à posséder ce caractère; mais, même pour ceux qui admettent cette théorie, il est certain cependant que les collectivités qu'on appelle les Etats particuliers ou les Etats membres peuvent avoir une certaine personnalité juridique, non pas seulement interne, ce qui est évident, mais aussi internationale.

Membres des Etats fédéraux

C'est ainsi que la Bavière et le Wurtemberg ont possédé longtemps un droit de légation actif et passif et qu'ils l'ont exercé encore après laguerre dans une certaine mesure. Ce n'étaient pas des postes très actifs, mais enfin ces Etats exerçaient encore le droit de légation. Bien entendu, tout cela a disparu aujourd'hui.

De même les cantons suisses peuvent conclure avec les Etats voisins des conventions d'intérêt local. Ce sont des conventions peu importantes, mais de ce fait ces cantons peuvent entrer directement,

Source : BIU Cujas

sans l'intervention de l'Etat fédéral, en rapports avec d'autres Etats, France, Italie, Allemagne, Autriche. Donc personnalité internationale restreinte mais personnalité internationale cependant.

De même encore les Etats particuliers des Etats-Unis ont le droit de conclure des conventions internationales et leur droit ici est à la fois plus général et plus limité. Il est plus général parce qu'ils peuvent conclure des conventions internationales, même de certaine importance; il est plus limité, à un autre point de vue, parce qu'ils ne peuvent les conclure qu'avec l'approbation du Congrès. Conventions approuvées, ces conventions étant passées par les Etats membres, c'est donc qu'ils possèdent une certaine personnalité internationale.

Etats protégés

On pourrait multiplier les exemples et il faut notamment citer le cas de certains Etats protégés. Nous disons certains, parce qu'en général la première chose que fait l'Etat protecteur, c'est d'enlever toute attribution de personnalité internationale à l'Etat protégé; mais cependant il y a des cas où dans un but politique on reconnaît le maintien de certains attributs de la personnalité internationale à l'Etat protégé. Par exemple le Bey de Tunis a le droit de recevoir des agents diplomatiques et non pas d'en envoyer. Il n'a donc que le droit de légation passif. On voit l'intérêt de cette distinction: le droit de légation actif pourrait être dangereux, le droit de légation passif consiste surtout dans le maintien de certaines prérogatives qui ne sont plus guère qu'honorifiques. La situation du Bey de Tunis n'est pas changée en apparence, mais pratiquement les agents diplomatiques qu'il a auprès de lui n'ont pas grand chose à faire, à raison de la présence du résident général français, sans lequel rien ne peut se faire.

Cuba

D'autres Etats qui sont sur le point de conquérir une indépendance complète possèdent le droit de légation actif et passif. C'est le cas de la grande Ile de Cuba. On se demande d'ailleurs si elle est un Etat protégé. On n'a jamais su au juste sa situation; on y voit parfois un protectorat de fait. Au début les Etats-Unis étaient tout puissants à son égard mais peu à peu ils relâchent leurs droits et actuellement cette ile jouit d'un droit de légation complet, actif et passif.

Dominions

Il en est de même enfin des grands Dominions anglais qui ont aujourd'hui un droit de légation actif et passif. Le Canada, l'Irlande, ont des agents diplomatiques en France et aux Etats-Unis et ils possèdent le droit de conclure des traités. Ils sont d'ailleurs

Source : BIU Cujas

membres de la Société des Nations.

Jusqu'ici nous avons surtout cité le cas de certains Etats, Etats non souverains pour ceux qui admettent cette catégorie, mais enfin personnes juridiques du droit international, qui revendiquent ce caractère d'Etats (Etats membres, d'Etats fédéraux, Etats protégés). Mais on peut citer également comme personnes juridiques du droit international des Commissions qui certainement ne sont pas des Etats. Il existe un certain nombre de Commissions créées pour s'occuper d'une question particulièrement importante et qui par hypothèse intéresse plusieurs Etats. Ces commissions ne sont plus un des éléments premiers du droit international comme les Etats. Elles apparaissent comme une création de ce droit tandis que l'Etat est une sorte de donnée pour le droit international. Aussi nous ne ferons que les indiquer.

Commission européenne du Danube

Au premier rang de ces personnes internationales il faut citer la Commission européenne du Danube qui a été créée par le Traité de Paris de 1856 et dont l'existence a été confirmée à plusieurs reprises par tous les grands traités européens, depuis le traité de Berlin (1876) jusqu'au récent traité de Versailles, art. 346.

Cette Commission présente un caractère particulier. C'est le plus complet de tous ces organismes qui ne sont pas des Etats. Un auteur allemand Holtzendorff, l'a qualifiée même d'Etat fluvial. En réalité il s'agit ici d'une véritable association syndicale comme les associations syndicales du droit administratif français. Elle est constituée comme celles-ci pour de grands travaux d'utilité publique qui sont ici la navigabilité du Danube, mais c'est une association syndicale de caractère international. De ce chef, la Commission du Dahube a un pavillon particulier. Elle exerce en son nom propre, et non au nom de l'Etat sur le territoire duquel elle siège, la police de la navigation sur le Danube. En cette qualité elle a le droit de faire des règlements; d'établir et de percevoir des taxes pour couvrir les frais des travaux qu'elle exécute. A tous ces points de vue il n'est pas douteux qu'elle soit une personne juridique et comme cette personne juridique déborde les frontières d'un Etat déterminé elle est donc bien une personne juridique internationale.

Association internationale du Congo

Il fallait aussi reconnaître le caractère de personnalité internationale à une autre collectivité importante, aujourd'hui disparue, et dont pendant longtemps la situation a été tout à fait singulière en droit international. C'est l'Association internationale

Source : BIU Cujas

du Congo qui fut crée à la conférence de Berlin de 1885. Sa vie juridique fut très mouvementée. Quelques années plus tard elle devenait l'Etat indépendant du Congo; puis après être montée ainsi au faîte, elle est tombée au rang de colonie belge. Elle n'a donc plus de personnalité internationale.

Commission des Détroits

Il y a encore un certain nombre de commissions de ce genre. Nous en indiquerons qui ont été créées par les récents traités.

La Commission des Détroits (quand on parle des "Détroits" tout court en Droit international, on vise le Bosphore et les Dardanelles) a été créée par le traité de Sèvres qui en faisait une personne internationale investie de droits considérables; mais le traité de Sèvres n'a pas été ratifié et a été remplacé par le traité de Lausanne qui a été bien plus favorable à la Turquie. Ce traité a considérablement restreint les pouvoirs de la Commission des Détroits, mais cependant elle existe toujours en tant que personne internationale

La personnalité internationale de certaines autres Commissions a été contestée.

Commission de la Sarre

Le traité de Versailles a créé une Commission qui ne sera pas permanente, mais qui a aujourd'hui une grande importance, c'est la commission de la Sarre. Cette Commission mériterait presque plus que la Commission du Danube le nom d'une Commission étatique puisqu'elle est chargée d'assurer le gouvernement d'un territoire. Ses droits sont réglementés par une longue annexe à l'article 50 du traité de Versailles. Elle possède pour une durée limitée à 15 années (donc jusqu'en 1935) après lesquelles le sort de la Sarre sera fixé, les pouvoirs de gouvernement qui appartenaient à l'empereur allemand. Elle possède donc les attributions d'un Etat, y compris lanomination, la révocation des fonctionnaires, la création d'organismes nouveaux s'ils apparaissent comme nécessaires ou utiles pour labonne administration du territoire. Il n'est pas douteux que c'est là une personne juridique, mais est-ce une personne juridique internationale ? Quand on y réfléchit on s'aperçoit qu'elle n'exerce aucune attribution d'ordre international. Toutes les attributions d'ordre international ont été réservées par la Société des Nations, de sorte que nous nous trouvons en présence d'une personne juridique de droit interne, créée pour une durée déterminée et agissant sous le contrôle de la S.D.N.. Il faut donc bien se garder de trop augmenter le nombre des personnes internationales.

Commission du Rhin

La question est aussi peu douteuse pour la Commission du Rhin. La Commission du Rhin est très ancienne, mais elle a été réorganisée par le traité de Versailles.

Source : BIU Cujas

C'est une Commission internationale comme composition, puisqu'elle comprend les représentants des divers Etats riverains du Rhin, mais elle n'est pas une Commission ayant une personnalité propre. Elle est composée de représentants d'Etats qui agissent comme tels. Les traités qui l'instituent ne lui ont pas confié l'exercice d'une fonction internationale déterminée et sous sa responsabilité propre; elle n'est donc pas une personne internationale.

Bureaux internationaux

C'est la même solution qu'il faut adopter pour toute une série de bureaux internationaux, dont nous parlerons plus tard, qui relèvent plutôt du droit administratif international. Beaucoup de conventions, dont quelques-unes sont quasi-universelles, ont dû créer pour assurer leur bon exercice des Compositions internationales ou des bureaux internationaux. Ainsi le bureau international de l'Union universelle des Postes qui fonctionne à Berne. En vertu du traité de Berne de 1874 il y a là un office central qui est chargé du soin de toutes ces questions si importantes au point de vue pratique, mais ce Bureau n'a pas une personnalité internationale distincte.

Enfin il ne faut citer comme personnes juridiques internationales ni les races ni les nations.

Races

La race au sens scientifique du mot indique une population de même sang; on peut dire que ce terme de race n'a guère de sens, du moins à notre époque, au point de vue du droit international, car il n'y a plus de grands Etats de même race. Prenons un des Etats les plus unifiés, la France; elle est en réalité un mélange de races multiples; Bretons, Provençaux, Normands, Flamands, Alsaciens, Basques. Tous ces groupes ethniques fusionnés ont formé la nationalité française. Il en est de même à fortiori des autres Etats moins unifiés, y compris l'Allemagne qui pendant longtemps a été le chemin des invasions venant de l'Est. Au sens scientifique du mot la race n'existe donc pas comme personne juridique en droit international.

Nations

Faut-il considérer les nations comme des personnes du droit des gens, personnes au-dessous de l'Etat, mais personnes du droit des gens cependant ?

Il semble qu'on puisse en ce sens invoquer un précédent important. Pendant la guerre il est arrivé qu'un certain nombre de nations ont été officiellement reconnues alors qu'elles n'étaient pas des Etats. Cela a été le cas de la Pologne et de la Tchécoslovaquie. Elles ne pouvaient pas être reconnues comme Etats car il leur manquait un élément essentiel de l'Etat; elles n'avaient pas de territoire, ou ce territoire était entièrement occupé. Mais en réalité cet exemple ne

Source : BIU Cujas

prouve pas grand chose, car c'était une simple anticipation. Les Alliés avaient l'intention bien arrêtée de faire de ces pays de véritables Etats. C'est ce qu'ils ont réalisé dès que la victoire le leur a permis et de ce jour ces pays ont été en effet des personnes juridiques internationales de droit commun. Jusque-là c'était une mesure toute particulière, une mesure temporaire prise en vue d'un état de choses qu'on espérait devoir se réaliser.

Protection des minorités

En réalité les nations n'interviennent dans le droit international moderne qu'à l'occasion de la protection des minorités qui a été l'objet de nombreuses dispositions dans les traités d'après guerre et qui a donné lieu à toute une série de traités spéciaux: les traités de minorités. Cette protection vise ce que l'on appelle les minorités de race, de langue ou de religion. Les minorités qui réunissent certains de ces caractères et qui possèdent ce qu'on a appelé un vouloir vivre collectif qui les sépare des autres, constituent justement, lorsqu'elles forment un bloc compact, ce qu'on appelle une nation. Ces nations qui n'ont pas encore pu arriver à se constituer en Etats, et qui peuvent craindre d'être opprimées par l'Etat sous lequel elles vivent, sont aujourd'hui l'objet d'une certaine protection internationale. Remarquons que cela ne veut pas dire qu'elles sont reconnues comme personnes internationales; tout le monde est d'accord que les minorités actuelles n'ont pas été créées à l'état de personnes internationales. Nous verrons notamment qu'elles n'ont pas le droit d'action directe devant le Conseil de la Société des Nations, qui est l'organe chargé de les protéger. Elles possèdent bien un droit de pétition, mais elles ne peuvent saisir le Conseil ni la Cour permanente de Justice internationale par une action en justice proprement dite. Le soin de les protéger est confié au conseil de la S.D.N. qui doit être saisi par un de ses membres. On voit quel a été le but de cette disposition qu'on peut dire avoir été prise dans l'intérêt même des minorités et dans celui de l'Etat; si en effet les minorités avaient pu saisir directement de leurs revendications le Conseil ou la Cour permanente par une action en justice, il aurait pu arriver que cette institution de la protection des minorités au lieu d'être une cause d'apaisement ne fût venue envenimer les conflits entre les minorités et l'Etat; l'Etat qui aurait été cité directement par elles aurait pu dans la suite leur témoigner son mécontentement.

Donc ni les races ni les nations ni les minorités ne peuvent être considérées comme des personnes propre-

Source : BIU Cujas

ment dites du droit international.

Le principe des nationalités.

Cela veut-il dire que la nationalité ne joue pas un rôle en droit international ? C'est une question toute différente à laquelle il faudrait répondre d'une façon opposée. Le principe célèbre qu'on appelle principe des nationalités, a joué à certaines époques et notamment pendant le XIX° siècle un rôle considérable qui explique un grand nombre des mouvements nationaux ou des guerres de cette époque; il nous faut donc en parler ici. (1)

Le principe des nationalités est apparu à une certaine période du siècle dernier comme le principe dirigeant de la politique internationale. Il est venu d'abord limiter le non moins fameux principe d'intervention qui avait été proclamé par la Sainte Alliance. La Sainte Alliance était caractérisée par l'entraide des rois contre les peuples. Le principe des nationalités vient justement limiter d'abord le principe d'intervention et bientôt se substituer à lui et presque le contredire, mais en se plaçant sur le terrain international. Dans le principe des nationalités il ne s'agit plus comme sous la Révolution Française de l'affirmation du droit des peuples au gouvernement de leur choix, il s'agit d'une affirmation plus grave encore. Il s'agit de l'affirmation du droit d'une nationalité opprimée ou qui se considère comme telle à revendiquer sa liberté contre un Etat oppresseur. Ce n'est plus une simple question de droit public interne, c'est une question qui se pose sur le terrain international, puisque l'une des prétentions de cette nationalité pourra être justement de se séparer de l'Etat qu'il considère comme oppresseur, d'exercer le droit de sécession. Elle formera alors un Etat nouveau. Nous sommes donc bien sur le plan international.

A cette aspiration des peuples, au lieu de répondre par le principe d'intervention, on répond désormais par le principe de non intervention, c'est-à-dire que les Etats voisins laisseront les nationalités opprimées tenter de reconquérir leur souveraineté sans venir en aide à l'ancien souverain comme on l'eut fait du temps de la Sainte Alliance. Nous savons qu'aujourd'hui, depuis le Pacte de la S.D.N., il existe une véritable protection des minorités nationales; à ce moment on ne va pas aussi loin, on se borne à cette abstention, mais c'est déjà un point considérable par ses résultats.

Le principe des nationalités et l'idée d'autonomie individuelle.

Le principe des nationalités apparaissait comme une conséquence assez directe de l'idée d'autonomie individuelle présentée par Rousseau et par Kant. C'est ici que nous saisissons sur le vif les conséquences

(1) V. Races, Nationalités, Etats de M. Le Fur (1922)

Source : BIU Cujas

internationales d'idées qui sous la Révolution française avaient été considérées comme n'ayant qu'une portée de droit public interne. Si, comme le disaient Rousseau et Kant, l'individu est libre d'une liberté inaliénable, une société composée d'individus doit avoir également la libre disposition d'elle-même. Bien mieux, en un sens, on peut dire que le principe d'autonomie est plus juste, plus défendable pour les sociétés que pour les individus au dessus d'eux. L'individu est un être social, il ne peut vivre seul, il lui faut vivre sous une société grande ou petite. Mais du moment que cette société existe, du moment qu'il existe une société politique, ne semble-t-il pas naturel que les limites de ce groupe politique résultent de la volonté commune des ressortissants ? Il semble en tous cas que ce soit la conséquence directe de l'idée d'autonomie nationale; pourquoi un Etat plus puissant aurait-il le droit d'en assujettir d'autres qui préfèrent vivre libres ?

Cependant quand on va au fond des choses on s'aperçoit qu'ici, comme souvent en droit et en matière sociale, il y a une question de mesure. Quelques exemples vont montrer combien est délicate l'application du principe des nationalités.

Application du principe

Dans quelles conditions, à quel moment peut-on dire qu'on se trouve en présence d'une nationalité ? Quelles limites y a-t-il lieu de lui assigner ?

La question s'est posée plusieurs fois après la grande guerre. Deux exemples montreront qu'elle est à peu près insoluble. Pour la ville de Fiume dont le sort a été tellement discuté entre l'Italie et la Yougoslavie, fallait-il en faire une ville italienne ou une ville yougoslave ? Si on considérait laville seule, elle était italienne, si on prenait ses faubourgs avec elle, elle était yougoslave. Alors à qui la donner? Est-il naturel de séparer une ville de ses faubourgs ?

Autre exemple : l'Irlande. L'Irlande est en immense majorité catholique et hostile à l'Angleterre, mais dans l'Irlande il y a la province de l'Ulster qui est protestante et qui veut continuer à vivre sous la domination anglaise. Il faudrait donc en faire une nationalité distincte. Allons plus loin encore. Dans cette province protestante il existe de petits groupes d'habitants en majorité catholiques; si donc on applique strictement le principe du vouloir vivre collectif et si dès qu'il existe, dans une circonscription donnée, une majorité de race, de langue,ou de religion - on lui reconnaît le droit de former une nationalité et peut-être plus tard un Etat, car c'est le but dernier de toute nationalité, nous arrivons à l'anarchie com-

Source : BIU Cujas

plète, au morcellement indéfini et on comprend que l'Etat qui a des droits puisse s'y opposer.

Le principe des nationalités ne peut former le fondement du D.I.

Le principe des nationalités, même complété par le plébiscite, est beaucoup trop imprécis pour jamais former le fondement du droit international. Nous avons cité l'exemple de la ville de Fiume qui montre que c'est l'autorité qui fixe les limites du plébiscite qui détermine par cela même la nationalité du pays; la ville devait en effet être attribuée à l'Italie ou à la Yougoslavie suivant que l'on considérait la ville isolément ou avec ses faubourgs.

Les Etats-Unis et le droit de libre disposition

La libre disposition des peuples ne peut dont être considérée comme un principe absolu. On peut faire une contre-épreuve qui nous est donnée par l'Etat même qui est le plus partisan du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes, les Etats-Unis. Les Etats-Unis par leur Président, M. Wilson, ont beaucoup travaillé lors de la discussion du Pacte, à faire admettre le droit de libre disposition des peuples. Or la question s'est posée pour eux déjà, et dans des circonstances particulièrement graves. Lors de la guerre de Sécession, qui a duré de 1861 à 1865, il y a eu tout un groupe d'Etats, les Etats du Sud qui ont voulu se séparer des Etats du Nord. Remarquons qu'ils pouvaient considérer y avoir un droit particulier car il s'agissait d'un Etat fédéral dont les membres ont une autonomie plus grande que ceux d'un Etat unitaire. Les Etats du Nord ont lutté énergiquement pendant 4 ans pour soumettre les Etats du Sud. Ils y sont arrivés et tout le monde aujourd'hui, Etats du Nord et Etats du Sud, reconnaît que c'était dans l'intérêt évident des Etats-Unis. S'il existait aujourd'hui aux Etats-Unis deux Etats souvent en lutte comme le sont la France et l'Allemagne, la prospérité des Etats-Unis serait toute différente de ce qu'elle est.

Que penser du principe des nationalités

Faut-il alors nier tout droit des populations ? Faut-il rejeter le droit des nationalités opprimées ? Non, mais en ce qui concerne ce principe des nationalités, il y a d'abord lieu de faire une remarque préalable en ce qui concerne lafaçon dont il doit être entendu. Malheureusement, comme beaucoup de principes du droit international public, il est susceptible d'interprétations très différentes. On peut le considérer comme contenant une grande part de vérité dans la conception latine et anglo-saxonne qui envisage comme critérium du principe des nationalités, ce que l'on appelle le vouloir-vivre collectif.

Conception allemande

Mais la conception qui dominait en Allemagne du moins au siècle dernier, est toute différente. On ne se plaçait pas au point de vue du vouloir vivre col-

Source : BIU Cujas

lectif, puisque cela eut amené à exclure par hypothèse des pays comme la Pologne, l'Alsace-Lorraine qui ne voulaient pas être allemands, mais bien au point de vue de la théorie de la race. Au nom de cette théorie on prétendait imposer à des populations qui n'en voulaient pas la nationalité allemande. On n'a jamais pu déterminer exactement ce qu'est une race; il n'y a d'ailleurs pas plus d'unité de race en Allemagne qu'ailleurs, puisqu'elle a été pendant des siècles le grand chemin des invasions; aussi l'Allemagne s'en tenait pour ce critère des nationalités, tantôt à ce qu'elle appelait le droit historique, c'est-à-dire qu'elle avait droit à tout ce qui lui avait appartenu à un moment donné, tantôt, et c'était la théorie laplus répandue, à l'unité de langue, sauf à ne pas se l'appliquer à elle quand elle lui était contraire, comme c'est le cas pour les Wendes de Lusace, qui sont de race et de langue Slave.

Si l'on admet le principe des nationalités dans ce sens il est clair qu'il devient à la fois complètement erroné et extrêmement dangereux. Ce n'est plus qu'un prétexte, pour permettre à l'impérialisme de s'exercer librement. L'impérialisme des grandes nations sera à l'affût de tous les prétextes de langue, de race ou de religion. Il faut reconnaître d'ailleurs que depuis la guerre ces théories étaient en partie abandonnées en Allemagne; le critérium du vouloir-vivre collectif, du consentement de la population (Bekenntniss) était beaucoup plus répandu; mais avec le mouvement hitlérien l'ancienne théorie germanique de la race est de nouveau en pleine recrudescence.

Il y a une question de mesure.

Sous le bénéfice de cette remarque et en prenant spécialement le principe des nationalités au sens latino-anglo-saxon du mot, répondons à la question posée : "Faut-il rejeter tout droit des nationalités ou doit-on l'admettre dans une certaine mesure au sens du vouloir vivre collectif? Je crois, en effet, qu'on peut et qu'on doit l'admettre dans ce sens mais dans une certaine mesure seulement. Ce n'est pas un vote de majorité qui peut à lui seul trancher des points de cette importance. Il y a là avant tout une question de justice et de raison. La question est très compliquée comme toutes celles où les points de vue juridique, économique, politique, historique sont étroitement enchevêtrés. Voici les règles qui permettraient le mieux de résoudre des conflits de nationalité lorsqu'ils se posent.

L'oppression d'un groupe par un autre est

Ce qu'on peut affirmer d'abord, c'est que l'oppression d'un groupe par un autre, cet autre groupe fut-il beaucoup plus nombreux, est toujours contraire

Source : BIU Cujas

ntraire au droit

au droit, au moins lorsque les mesures prises dépassent l'exigence du maintien de l'ordre social à l'intérieur de l'Etat. A ce point de vue d'ailleurs on peut faire remarquer que l'abus de la force est très fâcheux même pour l'Etat qui l'exerce. Il est bien certain que si l'Angleterre n'avait pas été si longtemps aussi dure à l'égard des Irlandais, elle n'aurait pas maintenant à supporter les conséquences de la haine soulevée par une longue politique d'appression; - les essais de séparation des dernières années auraient pu ne pas aboutir à une sécession presque complète, tandis qu'aujourd'hui l'Irlande est le Dominion qui insiste le plus pour arriver à une autonomie non seulement interne, mais internationale. Il faut donc proscrire toute oppression. Chaque fois qu'il y a vraiment oppression, chaque fois que l'Etat ne peut maintenir son pouvoir que de cette façon, cela prouve qu'il n' a pas su réaliser cette assimilation qui serait le seul titre à une conquête pacifique et durable.

a prescription n droit international

Si au contraire, l'Etat, même au prix d'une conquête, est arrivé à réaliser cette assimilation, le droit international n'hésite pas à lui appliquer les règles de la prescription. La prescription n'est pas seulement une institution de droit civil; ce n'est pas sans raison que Cicéron y voyait la patronne du genre humain, une des règles les plus importantes au point de vue social; elle existe en droit international comme en droit interne, pour la souveraineté comme pour la propriété. Seulement ici il n'y a pas de délai préfix, un délai de 10 ou 30 ans par exemple; ce délai est remplacé par le consentement des populations.

Des exemples sont dans toutes les mémoires. On peut dire que l'Alsace et la Lorraine ont été conquises par la France sous Louis XIV, mais très peu de temps après c'étaient des provinces aussi françaises que les autres. Nous pouvons aussi citer le cas du Maroc. Au début de la grande guerre l'Allemagne avait espéré que le Maroc allait se soulever tout entier contre la France et au contraire les troupes marocaines ont été parmi celles qui ont le plus bravement combattu pour nous. On pourrait citer d'autres exemples du même genre. Pour la Prusse on peut citer la Rhénanie; elle lui fut si longtemps hostile, que Bismark craignait encore de voir se tourner contre lui en 1866; aujourd'hui, au contraire, elle est évidemment devenue allemande, nous ne disons pas prussienne.

Il peut donc y avoir une prescription acquisitive en droit international, mais il faut pour cela que l'Etat ait su réaliser l'assimilation de la province conquise avec le reste du territoire. Sinon

Source : BIU Cujas

c'est la preuve qu'il n'est pas digne de conserver sa conquête. Si une province, une colonie a le sentiment de constituer une nation distincte, presque toujours au bout d'un temps plus ou moins long, on arrivera à l'une ou l'autre des deux solutions suivantes : ou bien cette nation obtiendra d'être traitée sur un certain pied d'égalité dans une union fédérative au sens le plus large du mot; - ou bien, si l'Etat oppresseur se refuse à traiter sur un pied d'égalité, la province ou la colonie qui revendique son autonomie, le plus souvent elle parviendra à se libérer complètement de son oppresseur, surtout si elle a déjà existé comme Etat; l'histoire nous montre à ce point de vue qu'il ne faut jamais désespérer et que des Etats ont recouvré leur liberté après des siècles d'oppression.

On peut donc dire qu'actuellement, avec le règne de l'opinion publique, le droit des nationalités tend de plus en plus à être pris en considération en droit international. Désormais on peut affirmer que les conquêtes de pure force sont devenues bien difficiles et le droit international admet de plus en plus un certain droit d'intervention en faveur des nationalités ou en faveur des minorités ethniques opprimées.

Le principe des nationalités et la France

Quelques mots sur la façon dont le droit des nationalités a été accueilli en France. On peut dire que la France est un des pays où il a été le plus généralement accepté. On peut voir là une preuve de son impartialité; la France ayant été l'un des Etats qui avaient le plus vite réussi à réaliser leur unité nationale, il est bien clair que le principe des nationalités jouait surtout contre elle à l'avenir. Il servait les intérêts d'autres peuples en leur permettant de devenir plus forts. Malgré cela la France a au contraire permis, par son intervention directe, à l'Italie de conquérir son unité et on peut dire qu'elle a permis aussi à l'Allemagne, en 1866, de la réaliser par son abstention.

On peut cependant lui reprocher de ne pas avoir continué àssez à jouer ce rôle aussitôt après la guerre. A ce moment la France s'est laissée quelque peu manoeuvrer par les deux grandes puissances anglo-saxonnes et c'est ainsi qu'au cours des négociations de paix elle a laissé écarter tous les Etats nouvellement créés qui avaient été qualifiés d'Etats "à intérêts limités" par les Grandes Puissances. De même, en ce qui concerne la protection des minorités, elle n'a pas osé au nom des idées de justice et de paix sociale, prendre nettement les décisions que lui semblait exiger l'ordre public international, de sorte que nous assistons aujourd'hui à un renversement des rôles extraordinaire. L'Allemagne

Source : BIU Cujas

qui avant la guerre opprimait de façon très dure toutes les nationalités non allemandes, Alsaciens-Lorrains, Polonais, Schleswigeois, se fait aujourd'hui le défenseur contre la France du principe des nationalités.

Territoires sous mandat

Arrivons à la question des territoires sous mandat international. Depuis la guerre il existe un certain nombre de territoires placés sous mandat. Faut-il voir dans ces territoires des personnes du droit international ?

Examinons d'abord comment la question des mandats s'est posée, et cette origine historique nous permettra de savoir quelle solution donner à la question.

Lorsque les alliés furent vainqueurs en 1918, ils avaient l'intention arrêtée de retirer à certains Etats vaincus, notamment à l'Allemagne et à la Turquie, des territoires sur lesquels on considérait qu'ils avaient abusé de leurs pouvoirs. L'Allemagne avait été accusée à bon droit de traiter fort mal les habitants des colonies; quant à la Turquie, elle venait de faire massacrer la majeure partie des Arméniens. On voulait donc autant que possible enlever à ces pays tous les territoires qui leur appartenaient et qui n'étaient pas allemands ou turcs d'origine.

Quelle solution pouvait-on donner à ce problème ?

La France et l'Angleterre en proposaient une très simple.

C'était de faire ce qu'on faisait couramment avant la guerre, de substituer à la souveraineté des Etats vaincus la souveraineté des Etats vainqueurs; c'est-à-dire que les Alliés se seraient partagé les colonies allemandes et les territoires enlevés à l'Empire Turc. En fait la Grande-Bretagne et la France s'étaient déjà partagé par un accord secret les colonies allemandes, dès le début de la guerre. Les Etats-Unis s'opposèrent à cette conception, et eux qui ne devaient pas faire partie de la Société des Nations, tentèrent de réaliser une internationalisation de ces territoires en en confiant le contrôle à la S.D.N. Les propositions américaines furent d'abord vivement combattues par la Grande Bretagne qui finit par céder en entraînant les autres opposants, notamment la France. On s'arrêta à la formule transactionnelle de l'article 22 du Pacte.

L'art. 22 du pacte de la S.D.N.

Cet article, un des plus longs du Pacte, considère que le mandat international est l'octroi de certains droits à des pays déterminés en vue de remplir des fonctions qui leur sont conférées par la S.D.N. Cette dernière exerce sur les pays mandataires un droit de contrôle.

Feront l'objet d'un mandat international toutes les colonies et territoires enlevés aux Etats vaincus

Source : BIU Cujas

et qui sont habitées par des peuples non encore capables de se diriger eux-mêmes dans les conditions particulièrement difficiles du monde moderne.

A qui sont attribués les mandats ?

Ils sont attribués, dit l'article 22, "aux nations développées qui en raison de leurs ressources, de leur expérience ou de leurs conditions géographiques, sont le mieux à même d'assumer cette responsabilité et qui consentent à l'accepter".

Ce n'est donc pas la S.D.N. qui a créé les mandats, comme on le dit souvent, pour la raison qu'elle n'existait pas encore à ce moment. Ce sont les principales Puissances alliées et associées qui ont choisi les Puissances mandataires et qui ont déterminé les territoires sous mandat, notamment au Traité de Sèvres. Mais le Pacte est venu aussitôt régulariser la chose et dire que le mandat serait exercé sous le contrôle de la Société des Nations. Une fois la guerre finie les liens d'alliance, d'amitié, ou s'effaçaient ou ne présentaient plus de caractères juridiques; il fallait un organe compétent juridiquement pour exercer le contrôle. Ce ne pouvait être que la S.D.N. et son Conseil. En effet le Conseil auquel, lors de ses premières réunions, les principales Puissances avaient notifié leur choix et indiqué les territoires mis sous mandat, a déclaré officiellement qu'il prenait acte de la désignation des Puissances mandataires et des conditions du mandat (Résolution du Conseil, 5 août 1920).

Trois sortes de mandats

Ce serait une erreur de croire que tous les mandats sont soumis au même régime. Le Pacte et les traités ont créé trois sortes de mandats qu'on désigne pour plus de simplicité sous les noms de mandats A.B.C.

1°-Mandats A

Les mandats A visent les provinces les plus développées, celles qui le plus vite arriveront à être des Etats, Syrie et Liban confiés à la France, Irak, Palestine, Transjordanie, confiés à la Grande-Bretagne.

2°-Mandats B

Les mandats B existent surtout en Afrique. Ils comportent le Cameroun et le Togo confiés à la France et à la Grande Bretagne, le Tanganika confié à la Grande Bretagne, le Ruanda-Urundi confié à la Belgique.

3°-Mandats C

Enfin le mandat C vise surtout des iles d'Océanie trop petites pour jamais pouvoir espérer arriver à la situation d'Etats autonomes. Les unes ont été confiées au Japon (celles au nord de l'Equateur) les autres ont été réparties entre la Grande-Bretagne, l'Australie, la Nouvelle-Zélande.

Cette classification correspond à des degrés de développement et de civilisation très divers dans les pays sous mandat. Le mandat A vise les communautés dont le développement est tel qu'on peut envisager rapide-

Source : BIU Cujas

ment pour elles une érection en la situation d'Etats autonomes. C'est même ce qui a déjà été fait pour une ancienne province turque (Irak). Dans le mandat B, les peuples sont déjà moins développés, aussi le mandataire, exerce-t-il l'administration d'une façon plus énergique, mais on a maintenu certaines garanties pour les habitants et surtout les divers pays contractants ont eu soin de stipuler en ce qui concerne les pays de mandat l'égalité commerciale complète; donc l'Etat mandataire ne peut pas en ce qui le concerne instituer de monopoles d'achat et de vente. Au contraire, avec le mandat C, nous nous trouvons en présence de territoires qui font en quelque sorte partie intégrante du territoire du mandataire; il y a aussi des garanties pour les habitants, garanties de liberté individuelle mais il n'y a plus d'obligation pour le mandant d'assurer l'égalité commerciale avec les autres Etats.

Appréciation

Comment faut-il apprécier ces mandats ?

Au début certains ont dit que cette création nouvelle était simplement lapreuve de ce fait qu'on n'osait plus à notre époque faire ouvertement ce qu'on faisait auparavant, mais qu'il n'y avait là qu'une hypocrisie pour désigner sous un nom nouveau une annexion définitive du territoire. Les faits ont montré que cette opinion était erronée. Le mandat international est bien une idée nouvelle. Le mandat A n'est pas un protectorat, le mandat C n'est pas une annexion de colonie pure et simple.

Le mandat est une idée nouvelle

Le mandat A n'est pas un protectorat. Juridiquement la situation est toute différente. Le protectorat est créé par un traité entre l'Etat protecteur et l'Etat protégé. Les autres puissances n'ont rien à y voir, et nous allons constater qu'à ce point de vue que l'Etat protégé est quelquefois beaucoup moins garanti que l'Etat sous mandat, et peut-être est-ce ce qui s'est produit lorsque l'Angleterre n'a abandonné son mandat sur l'Irak qu'en le mettant sous son protectorat.

Quant à l'assimilation à une colonie, on ne peut davantage en parler ici, parce qu'elle résulte d'un acte unilatéral de l'Etat tandis qu'ici nous sommes en présence d'un acte multilatéral. Dans les trois sortes de mandats créés par le Pacte, nous voyons intervenir une convention collective, mais chose curieuse, l'Etat le plus intéressé, l'Etat qui fait l'objet d'un mandat, n'est même pas consulté. Ce sont les Puissances qui disposent de lui. Donc différence totale avec le protectorat.

Devoirs du mandataire à

Enfin, ce qui prouve que le mandat est une institution nouvelle, c'est la façon dont il s'exerce. On a

Source : BIU Cujas Reproduction interdite

l'égard du pays sous mandat

prononcé à son occasion le mot de tutelle. Il faut éviter de prendre ce mot dans le sens précis qui lui est donné par le droit civil; mais on peut le prendre dans un sens large et parler ici d'une sorte de tutelle qui s'exerce à la fois dans l'intérêt de la personne protégée et dans celui de la communauté tout entière. Le territoire sous mandat doit être administré en principe dans son intérêt. Le texte déclare que le mandataire doit assurer le bien-être et le développement des peuples qui lui sont confiés et qu'il y a là "une mission sacrée de civilisation". Donc le mandat est une source de devoirs autant que de droits. Faut-il dire qu'il doit être exercé dans l'intérêt exclusif du territoire sous mandat ? C'est inexact. Il n'y a pas à tenir compte que de l'intérêt du territoire sous mandat. On peut et on doit tenir compte de l"intérêt général de la communauté internationale; rien n'empêche non plus l'Etat mandataire d'utiliser le mandat pour développer son influence morale ou politique, du moment qu'il ne va pas à l'encontre de l'intérêt de l'Etat soumis au mandat. Il est évident que le mandat sur la Palestine venait en aide aux visées britanniques sur la route des Indes, et que le mandat sur la Syrie contribuait à accroître le prestige français en Orient.

Le mandataire doit exercer sur les peuples soumis à son mandat une mission progressive d'éducation; le Pacte prévoit donc déjà la fin possible du mandat, car il est clair que le jour où le territoire sous mandat aura acquis un degré de civilisation suffisant pour se gouverner lui-même, il n'y a pas de raison de le maintenir sous mandat.

Un mot sur ce fait que dans les créations nouvelles du droit international, protection des minorités et territoires sous mandat, les droits de la personne humaine sont garantis. Les textes garantissent de la liberté de conscience et de religion, la prohibition de certains abus (traite des esclaves, trafic de l' alcool). Il est intéressant de constater que la situation des territoires sous mandat est souvent supérieure à celle des colonies voisines appartenant à la Puissance mandataire. C'est ainsi qu'en ce qui concerne le Cameroun, le Togo, la situation des Missions y est très supérieure à celle des colonies françaises. Ces missions jouissent du droit commun en matière de liberté d'association, elles peuvent posséder les terrains nécessaires pour y construire des églises, des salles de réunion, tandis que dans nos colonies proprement dites la situation est inextricable; aujourd'hui il y a une bonne volonté réciproque, mais c'est l'anarchie

Source : BIU Cujas

juridique puisqu'on ne sait quelle loi appliquer aux colonies.

Devoirs du mandataire à l'égard des autres membres de la S.D.N.

Les devoirs du mandataire ne visent pas seulement le territoire sous mandat. Nous avons vu que pour les mandats A et B, il est tenu d'assurer à tous les membres de la S.D.N. des conditions d'égalité pour le commerce : pas de monopole, règles identiques en ce qui concerne l'établissement des étrangers sur le territoire.

Responsabilité du mandataire

Les droits et les devoirs du mandataire sont exercés sous le contrôle de la S.D.N.: il est responsable devant elle. La responsabilité est la contre-partie nécessaire du pouvoir qui leur est confié.

Contrôle de la S.D.N.

Les Puissances mandataires doivent rendre compte de leur administration chaque année à la S.D.N. pour faciliter les choses on a créé une commission permanente des mandats. On en a souvent demandé une pour les minorités, mais on ne l'a pas obtenue. Cette Commission est composée de 9 membres et elle est chargée d'étudier les affaires pour conseiller le Conseil de la S.D.N. Son rôle n'est bien entendu que consultatif, mais elle peut présenter des suggestions. Sur le vu du rapport qui lui est fait, le Conseil prend des décisions. Il pourrait adresser un blâme au mandataire s'il considère qu'il a fait mauvais usage du pouvoir à lui confié. Il est arrivé que des mandataires ont été interpellés au Conseil de la S.D.N. sur leurs agissements, et certains Etats mandataires ont eu de la peine à se laver des accusations portées contre eux. En cas de difficultés d'ordre juridique la Cour permanente de Justice internationale peut être consultée. Les habitants du pays sous mandat ne peuvent pas ester en justice devant la Cour permanente, ils ne peuvent pas saisir directement le Conseil, mais ils ont un droit de pétition.

La commission permanente des mandats.

Les pétitions

Toute pétition doit être transmise au Secrétariat de la S.D.N. et la Commission des mandats les examine.

Il ne faut pas croire que le rôle de cette Commission des mandats est insignifiant. Au contraire on lui a reproché à certains moments d'exagérer son contrôle. Parmi les 9 membres, il y en avait appartenant à des pays sans colonies et ils étaient portés à croire que les libertés individuelles devaient être en Afrique ce qu'elles sont dans les pays d'Europe. A certains moments, on a même accusé la Commission de contribuer à aggraver les troubles dans certains pays sous mandat parce qu'elle écoutait avec trop de bienveillance les agitateurs. Mais ceci n'a pas duré, et dans les dernières années on peut dire qu'elle exerce ses pouvoirs d'une façon très utile dans l'intérêt des

Source : BIU Cujas

populations sous mandat et parfois dans l'intérêt des mandataires eux-mêmes.

Fin du mandat

Le mandat peut-il prendre fin ? Oui, il y a même un mandat pour lequel la chose est déjà faite. C'est

Le cas de l' Irak

le cas de l'Irak. Depuis longtemps la Grande-Bretagne cherchait à abandonner son mandat sur l'Irak, mais non pas sans des garanties personnelles. Ce mandat est remplacé par une sorte de protectorat, comportant une alliance défensive et offensive très étroite, des droits de contrôle de la Grande-Bretagne sur l'Irak; de sorte que les droits de la Grande-Bretagne sur l' Irak sont à peu près les mêmes qu'auparavant et elle a obtenu ce résultat qu'il n'y a plus de contrôle de la S.D.N. La chose n'a pas marché aussi vite que le désiraient la Grande-Bretagne et l'Irak parce que la S.D.N. s'est opposée à ce que le mandat prit fin sans garanties spéciales pour les minorités. Tous les Assyriens considéraient que leur sécurité, leurs biens, leur vie, ne seraient plus garantis le jour où le mandat britannique prendrait fin. Une cruelle expérience leur a appris ce que peuvent être les abus de pouvoirs des Puissances musulmanes en ce qui les concerne. Ils demandaient, ou que la S.D.N. prit les mesures nécessaires pour assurer par elle-même la protection des minorités, ou qu'on leur donnât la possibilité d'émigrer vers un des pays qui se trouve encore sous l'autorité d'une nation occidentale, et notamment en Syrie. La S.D.N. a cru pouvoir se contenter de certaines promesses vagues, et le résultat a été le massacre en 1933 d'un nouveau groupe de chrétiens assyriens.

Le cas de la Syrie

En ce qui concerne, non plus l'Irak, mais un des plus grands mandats français, une évolution très intéressante s'est effectuée. Il n'est pas encore question pour nous d'abandonner notre mandat sur la Syrie. Mais nous avions déjà pris en 1933 des mesures pour permettre à cet Etat de commencer l'apprentissage de la liberté. Il avait été créé une Chambre Législative, et c'était là pour la Syrie un grand pas dans la voie de la gestion de ses affaires par elle-même. En Novembre 1933, un traité franco-Syrien avait été signé par le haut commissaire français, le président de la République et le président du Conseil Syrien; il fut soumis aux délibérations de la Chambre Syrienne. Mais le traité maintenait l'autonomie financière et administrative. des Druses et des Alaouites,,qui refusent de s'agréger aux Syriens et préfèrent demeurer sous le mandat français. Il en était de même, à fortiori bien entendu, des Libanais, catholiques pour une bonne partie. Ces mesures ont déplu à la Chambre Syrienne, qui n'a pas ratifié le traité. Les choses restent donc en l'état ancien et

Source : BIU Cujas

cela vaut beaucoup mieux pour la France et pour la Syrie elle-même .

Nous avons constaté la disparition d'un des mandats et la préparation de la fin d'un autre, mais c'est du consentement même de l'Etat mandataire. Ce dernier pourrait-il en cas d'abus de pouvoir voir son mandat révoqué par le Conseil ?

La question ne s'est encore jamais posée mais il ne semble pas douteux que le Conseil en cas d'abus grave pourrait révoquer un mandat. C'est la sanction naturelle et même nécessaire du droit de contrôle exercé par la S.D.N. sur le mandataire.

Nous constatons donc que ni l'individu, ni les Commissions, ou les Bureaux internationaux, ni les Nations, ni les minorités ni enfin les territoires sous mandat aussi longtemps qu'ils restent sous ce mandat, aucune de ces collectivités ne constituent une personne internationale. En dehors des quelques Commissions dont nous avons parlé, en dehors de l'Etat et de la S.D.N., il n'y a qu'une personne importante qui possède le caractère de personne internationale, c'est le Saint Siège.

Situation du Saint-Siège

Nous allons examiner la situation du Saint-Siège d'une façon purement juridique en nous occupant surtout de sa situation actuelle.

Jusqu'en 1870 le Pape était un souverain temporel en même temps qu'un souverain spirituel. Cette situation prit fin en 1870 quand l'Italie entra dans Rome qui était restée à peu près le seul territoire soumis à l'autorité du Saint-Siège.

Que devint alors sa situation ? Il est certain que ce n'était plus un Etat. Quelques auteurs cependant l'ont soutenu en disant que le Pape avait conservé la souveraineté du Vatican, mais ce point était nié par l'Italie. A ce moment on ne se posait pas d'une façon précise la seule question qu'on eut dû se poser, c'était de se demander si le Pape était une personne du droit des gens en tant que souverain spirituel et non pas temporel.

Traité de Latran (1929)

Depuis une époque récente (Traité du Latran du 11 février 1929) cette situation a pris fin (1). Le Saint Siège possède aujourd'hui comme avant 1870 une souveraineté temporelle, qui est bien restreinte, puisque la Cité du Vatican comprend 44 hectares seulement. Mais la grandeur ne joue pas un rôle décisif au point de vue du droit international; la Belgique, la Hollande, sont des Etats comme la Grande-Bretagne et la Russie. Il semble donc que, puisqu'aujourd'hui

(1) L. Le Fur, Le Saint Siège et le droit des gens (1930)

Source : BIU Cujas

Le Saint Siège possède un territoire incontesté, il constitue un petit Etat souverain. C'est la fin d'un conflit qui avait duré 60 ans. Remarquons que le traité du Latran n'a pas créé la souveraineté du Saint-Siège, et ceci est du droit positif, car ce traité dit qu'il reconnaît la souveraineté du Saint-Siège. Il la considère comme préexistante. Conséquence très importante : le traité du Latran pourrait disparaître; la souveraineté du Saint Siège ne disparaîtrait pas par là même, puisqu'elle préexiste à ce traité.

Un point assez délicat consiste en ce que le Pape a voulu que ce traité du Latran qui confirmait son indépendance se présentât comme étroitement lié à un Concordat qu'il passait en même temps avec le gouvernement italien. C'est un point assez délicat et c'est le point qui a déjà donné lieu à des difficultés, car ce Concordat était assez favorable pour le Saint-Siège; de sorte qu'il serait fort possible que des gouvernements moins bien disposés que ne l'était alors le gouvernement italien se refusent à le maintenir dans son intégralité. Une fois le Concordat tombé, puisque le Pape a déclaré qu'il était la justification du traité, faut-il en conclure que le traité tomberait aussi ? Non, sans doute, car les deux parties en cause, Saint-Siège et Etat Italien, ont toutes deux un intérêt majeur à maintenir le traité, même indépendamment du Concordat.

La situation du Saint-Siège demeure très particulière

Si le traité du Latran a mis fin dans une certaine mesure aux difficultés entre le gouvernement italien et le Saint Siège, il serait trop beau de croire qu'il a fait disparaître d'un seul coup toutes ces difficultés. La situation du Saint Siège reste tout à fait particulière. D'abord, puisque les accords du Latran n'ont pas été reconnus par les autres Etats, il résulte que ces accords n'ont d'effet qu'entre le Saint-Siège et l'Italie et non pas entre le Saint-Siège et les autres Etats. C'est ailleurs que dans ces accords que, pour les autres Etats, il faut chercher le fondement de la souveraineté du Saint-Siège. Il est donc nécessaire d'examiner la situation exacte du Saint Siège en dehors des accords du Latran.

Le Saint-Siège et les autres églises

Nous examinons cette situation pour le Saint-Siège seulement; si nous ne l'examinons pas pour les autres Eglises, c'est parce qu'il est seul à se trouver dans cette situation; mais, puisque nous nous plaçons sur un terrain uniquement juridique, les conclusions que nous indiquerons devraient être admises pour les autres Eglises qui se trouveraient dans la même situation. Jusqu'ici le Saint Siège qui est l'organe

Source : BIU Cujas

représentant l'Eglise catholique est le seul à posséder ce double caractère d'avoir une organisation hiérarchisée qui déborde les frontières des Etats et d'affirmer la séparation des pouvoirs spirituel et temporel. Aucune autre Eglise n'est dans cette situation. Le Boudhisme, le protestantisme (sauf pour les presbytériens), n'ont pas d'organisation hiérarchisée. D'autres Eglises ont une organisation hiérarchisée, mais pour une autre raison la question ne se pose pas pour elles parce qu'elles sont des Eglises nationales, c'est le cas pour toutes les Eglises orthodoxes; pendant longtemps le Patriarche de Constantinople a exercé sur elles une certaine primauté, mais toutes se sont petit à petit détachées de lui et dernièrement l'Eglise d'Albanie vient de se proclamer autonome. De même l'Eglise de Prusse et l'Eglise anglicane étaient des Eglises relevant d'un chef temporel et spirituel. Un seul cas se rapprochait de l'Eglise catholique, c'était celui de la religion musulmane qui, jusqu'à ces dernières années, comportait un chef à la fois religieux et temporel, puisque le Sultan était en même temps khalife et en tant que khalife il dirigeait le pouvoir religieux par certains fonctionnaires religieux, et notamment le Cheik-ul-islam, qui en fait dépendaient exclusivement de lui. Tout cela a disparu aujourd'hui. La religion catholique est la seule qui possède le double caractère d'être universelle et de fonctionner sous la direction d'un pouvoir spirituel non lié au pouvoir temporel d'un Etat déterminé, de sorte qu'il n'y a pas à craindre l'immixtion de ce dernier dans la législation des autres pays, ce que ceux-ci ne pourraient admettre. La question ne se présente donc en fait que pour le Saint-Siège.

La personnalité internationale du Saint-Siège

Comment donc la question de la personnalité internationale et de la souveraineté d'un chef religieux doit-elle être résolue au triple point de vue de la science sociale, de la diplomatie et de la science juridique ? Je passerai un peu plus rapidement sur ce point que les années précédentes, car on peut maintenant le considérer comme acquis.

1°-Personnalité du St.Siège et science sociale

Science sociale

Il est certain que l'existence juridique d'un groupement est un fait social qui est tout à fait indépendant de sa reconnaissance. Le droit n'est pas une construction idéale, il se superpose à des faits sociaux. Nous verrons bientôt à l'occasion de l'Etat que la reconnaissance d'un Etat n'est pas une création arbitraire des gouvernements. On reconnaît un Etat parce qu'il existe déjà avec tous ses éléments essentiels. Il en est de même en ce qui concerne les autres groupe-

Source : BIU Cujas

ments. C'est-à-dire, pour prendre les termes techniques que la reconnaissance est déclarative et non pas attributive. Elle constate et ne crée pas. Appliquons cette règle à l'Eglise catholique représentée au point de vue international par le Saint-Siège. Nous nous trouvons en présence d'une association qui est la plus importante de toutes par le nombre de ses ressortissants, environ 350 millions. Elle possède aussi une organisation hiérarchisée qui est plus ancienne que celle de tous les Etats. En droit et en science sociale, elle réunit donc les conditions voulues pour être reconnue comme une personne juridique, et de plus comme une personne souveraine, puisqu'elle est indépendante de tout autre pouvoir. Si la population d'un pays est en majorité catholique et que l'Etat ne reconnaisse pas l'Eglise catholique il va contre les faits et nous savons par expérience que les faits méconnus peuvent se venger. Lorsqu'en 1905 la loi française de séparation a voulu ignorer le Saint-Siège il a fallu que plusieurs lois postérieures vinssent la modifier pour en permettre l'application.

2°-Personnalité du St.Siège et diplomatie

Diplomatie

Passons maintenant au point de vue politique et diplomatique. A ce point de vue a-t-on reconnu ce que nous venons de montrer être les faits existants ? La politique des Etats, en d'autres termes, a-t-elle méconnu les faits sociaux ou s'y est-elle conformée ?

Avant 1870

Les Etats ont toujours reconnu cette réalité, après comme avant 1870, après comme avant les accords du Latran. Avant 1870 la question pouvait ne pas se poser puisque le pape présentait une autre qualité; il était certainement chef d'Etat et cependant il est bien clair que même à ce moment, si on avait attribué un droit de préséance au Nonce sur les ambassadeurs, ce n'est pas au représentant d'un des plus petits Etats qu'on faisait cette faveur, mais bien au représentant de la puissance spirituelle que tous les Etats s'accordaient à reconnaître à ce point de vue comme au-dessus de tous.

Après 1870

Après 1870 la question s'est posée directement. Le Pape n'était plus chef d'Etat. On n'a pas supprimé les agents diplomatiques qui existaient auprès de lui. A part un Etat, tous ont continué à maintenir leur légation ou leur ambassade et plusieurs même en ont créé de nouvelles. Or les gouvernements sont composés d'hommes politiques et non pas de théoriciens; ils n'ont pas l'habitude de maintenir des organismes inutiles. S'ils maintenaient après 1870 leurs représentants auprès du Saint-Siège c'est qu'ils considéraient que celui-ci avait droit de les recevoir.

Source : BIU Cujas

Supposons qu'un Etat disparaisse, immédiatement toutes les légations instituées auprès de lui disparaissent en même temps. Si une dynastie s'écroule, toute représentation diplomatique instituée auprès d'elle tombe par là même. Il n'y a jamais eu de représentation diplomatique auprès de l'ex-roi de Portugal Manuel, il n'y en a pas aujourd'hui auprès de l'ex-roi d'Espagne Alphonse XIII. Donc si, loin de supprimer les ambassades auprès du Saint-Siège, les Etats en ont augmenté le nombre, c'est qu'ils reconnaissent que cette représentation correspond à quelque chose. L'Italie elle-même qui apparaissait à ce moment comme l'ennemie avait été obligée de prendre une loi spéciale pour donner satisfaction aux Etats catholiques. Cette loi spéciale portait le nom de loi des garanties. L'Italie reconnaissant par ce texte la souveraineté spirituelle du Saint-Siège et tous ses droits souverains. Dira-t-on que cette loi, étant unilatérale, n'avait pas d'importance au point de vue international et que l'Italie pouvait la modifier comme elle voulait? Pas du tout. L'Italie l'avait prise pour donner satisfaction aux autres Etats, auxquels elle l'avait communiquée et dont plusieurs en avaient pris acte, elle ne serait pas plus en droit de modifier unilatéralement une loi de ce genre (autrement que pour l'améliorer) que les Etats membres de la S.D.N. qui ont pris des déclarations unilatérales en vue de la protection des minorités ne pourraient les retirer après les avoir communiquées à la S.D.N. Ce qui est nécessaire, et cela aussi bien pour tous les Etats à population catholique que pour le Saint-Siège lui-même, c'est que ce dernier soit complètement indépendant de l'Italie de fait et de droit. C'est le point de vue qui a fini par prévaloir avec le traité du Latran pour le bien commun à la fois du Saint-Siège, des autres Etats, et de l'Italie elle-même.

La loi des garanties

3°- Personnalité du St.Siège et science juridique

Science juridique

Ce second point de vue politique et diplomatique nous mène au point de vue du droit positif, donc au point de vue juridique proprement dit. En droit le Pape est souverain; aujourd'hui ceci ne peut être mis en doute. L'isolement d'un Etat se refusant à entrer en relations juridiques avec le Saint-Siège est toujours possible en fait. Il existe encore pour certains Etats (Etats scandinaves, Russie sociétique, Mexique) mais ces Etats ne constituent qu'une très petite minorité. Donc le Saint Siège est certainement une personne internationale et une personne internationale sou-

Reproduction interdite

Source : BIU Cujas

veraine.

Le St.Siège est-il un Etat

Faut-il pour cela lui reconnaître aussi le caractère d'Etat? Nous abordons ici un problème plus difficile. Le Saint Siège est-il un Etat comme les autres, peut-il entrer comme tel dans la société des Etats ? Nous disons Société des Etats et non Société des Nations, car le Saint-Siège n'a jamais voulu entrer dans la Société des Nations, et peut-être à bon droit. Il n'y tient pas, car celle-ci est avant tout une société d'intérêts temporels. Or on ne voit que trop les graves difficultés qui surgiraient si le pape membre de la Société des Nations avait à prendre parti dans un conflit entre l'Allemagne et la Pologne, entre la Pologne et la Lithuanie. Il est évident que par ce seul fait il courrait risque d'indisposer tous les catholiques du pays contre lequel il se serait prononcé. Donc le pape doit rester en dehors des conflits politiques qui ne sont pas de son domaine; mais, comme Etat souverain, s'il possède ce caractère, il fait partie de la société des Etats, de même que les autres Etats qui ne sont pas membres de la société des Nations les Etats-Unis par exemple. Voilà donc une première constatation; le Saint-Siège ne peut pas agir en tout et pour tout comme les autres Etats, mais, ce point mis à part, peut-on dire cependant que le Saint-Siège est un Etat ?

On peut le dire dans un certain sens depuis 1929 et ceci présente certains avantages pour le Pape, Désormais si un gouvernement rompt avec le Saint-Siège celui-ci sera protégé par le droit international ce qui n'a pas toujours eu lieu. On ne pourra plus voir par exemple, comme on l'a vu en France en 1905, effectuer des perquisitions à la Nonciature sous prétexte que le Nonce n'est plus qu'un sujet italien; on ne pourra plus voir procéder à l'expulsion du Prélat resté comme gardien des archives sous le même prétexte. Si le Saint-Siège est désormais un Etat, le Pape apparaît comme un souverain temporel comme les autres Chefs d'Etats.

Territoire

Faut-il en conclure que la Cité du Vatican est un véritable Etat ? La question est discutée. Il ne faut pas la trancher d'après l'étendue du territoire, cela importe peu au point de vue du droit. La République de Saint Marin a 59 kilomètres carrés et les Etats-Unis en ont 10 millions; la différence est donc encore plus grande entre la République de Saint Marin et les Etats-Unis qu'entre Saint-Marin et la Cité du Vatican; cependant les Etats-Unis et Saint-Marin sont tous les deux des Etats.

Population

Il y a des difficultés plus graves que cette exi-

Source : BIU Cujas

guité du territoire pontifical. S'il y a un territoire pontifical peut-on dire qu'il y ait une population vaticane ? Il semble qu'il n'y ait pas de territoire sans population. Mais nous nous trouvons ici en présence de règles spéciales qui ont été édictées par des lois fondamentales du nouvel Etat. Cette population n'est pour ainsi dire composée que de fonctionnaires. On est national du Vatican lorsqu'on est fonctionnaire au Vatican. Cela est tellement vrai que si l'on perd cette fonction on perd par cela même le caractère de national du Vatican. Il s'agit donc non pas d'une nationalité due à la naissance ou au sang, mais d'une nationalité qui est due à la fonction(1). Inutile de dire que c'est là une anomalie unique en droit international.

Services publics

D'autre part nous savons aussi que l'Etat du Vatican est loin de comporter tous les services publics normaux de l'Etat moderne quant aux services publics matériels, postes, téléphones, chemins de fer, tout est pratiquement assuré par l'Italie. Un cardinal a pu déclarer non sans raison qu'il n'était pas là pour assurer le service des tramways en cas de grève. Mais il y a en outre les services qui touchent essentiellement à la puissance publique, avant tout la juridiction. Nous ne parlons pas ici des tribunaux spirituels, mais des tribunaux temporels (civils, criminels). Or on s'est demandé au début si le Saint-Siège allait en organiser. Les lois fondamentales prévoyaient qu'il pouvait recourir à ceux de l'Italie, alors que le service de la justice civile ou pénale a toujours été considérée comme un service public essentiel. On ne voit pas un Etat ne punissant pas lui-même les crimes commis contre lui sur son territoire. La chose était si grave que le Saint-Siège s'est décidé très vite à créer des tribunaux civils et criminels.

Souveraineté spirituelle

Il résulte de tout cela qu'on ne peut pas dire que la souveraineté du Saint Siège soit une véritable souveraineté politique comme l'est celle des Etats. En réalité, le Saint-Siège ne l'a jamais caché, il l'a même proclamé; cette souveraineté territoriale est pour lui un pur moyen en vue du libre exercice du pouvoir spirituel qui constitue sa vraie souveraineté, la seule à laquelle il tienne essentiellement. Le pape ne peut pas ne pas se rappeler, car les faits sont trop récents, que pendant longtemps le caractère d'Etat temporel, loin d'être pour lui une cause de force, était unecause de faiblesse. N'ayant pas d'armée, il lui fallait recourir trop souvent à des protecteurs et ces

(1) J.H. Fragonard, La condition des personnes dans la Cité du Vatican

Source : BIU Cujas

protecteurs faisaient payer assez cher leurs services

Souveraineté internationale

On peut donc dire qu'à plus d'un point de vue, la Cité du Vatican ne ressemble pas aux autres Etats, du moins en ce qui concerne l'étendue des pouvoirs publics.

Pour ceux qui distinguent une souveraineté interne et une souveraineté internationale, est-ce que le Saint-Siège ne possède pas une souveraineté internationale complète ? Il peut conclure des traités, il peut assister aux congrès internationaux, il a le droit de représentation active et passive. Il semble donc qu'il ait tous les attributs de la souveraineté nationale. Il ne lui manque que le droit de guerre. Mais peut-on considérer que ceci ait une importance puisque nous savons tous qu'aujourd'hui ce droit de guerre tend à être retiré à tous les Etats, qui n'en sont pas moins souverains. Le Pape a donc bien tous les attributs de la souveraineté internationale; mais quand on va au fond des choses, on est obligé de reconnaître que ces attributs chez le Pape ne correspondent pas tout à fait à ceux des autres Etats.

Les concordats

Prenons son droit de conclure des traités. Ces traités portent le nom de concordats. Un concordat est-il un traité comme les autres ? Il est un traité comme les autres en ce sens qu'il est conclu entre des personnes indépendantes et qu'il a la forme des traités mais il diffère des autres traités quant à son objet. Il s'agit de la nomination des évêques, des règles de célébration des mariages, de la situation des congrégations, etc..; ce sont là pour l'Etat avec lequel le Concordat est passé des questions d'ordre interne très différentes de celles qui font l'objet des traités entre Etats.

Droit de légation

Si nous passons du droit de conclure les traités à cet autre droit, un des plus importants de la souveraineté internationale, le droit de légation active et passive, nous constatons qu'ici encore si le Pape possède ce droit, s'il le possède même au maximum puisque ses représentants ont un droit de préséance sur ceux des Etats catholiques, nous allons constater que le Nonce n'est peut-être pas un agent diplomatique comme les autres. Le Nonce est là pour transmettre les directives du Saint-Siège aux évêques et aux fidèles. Bien mieux dans beaucoup de pays -et suivant certains concordats récents - le Nonce possède certains droits de juridiction spirituelle. Voilà donc un agent diplomatique étranger qui va exercer ses droits de juridiction sur le territoire de l'Etat auprès duquel il est accrédité. Or nous verrons que les agents diplomatiques ordinaires ne possèdent aucun droit de ce genre; ils ne peuvent se mettre en rapport qu'avec le Chef de l'Etat et le mi-

Source : BIU Cujas

nistre des Affaires étrangères; il leur est interdit d'entrer en relations avec les fonctionnaires et les particuliers de l'Etat où ils exercent leur fonction pour leur donner des directives quelconques. Nous nous trouvons donc ici en présence d'une situation toute particulière.

Conciliation des deux souverainetés.

Il faut donc conclure que si le Pape est bien un souverain au même titre que les autres chefs d'Etat puisqu'il possède comme eux une autorité autonome et compétente en dernier ressort, ces deux autorités ne sont pas du même ordre. L'une est d'ordre spirituel, l'autre est d'ordre temporel. Il va falloir nous demander, et cela a été le problème qui a fait reculer pendant longtemps les juristes, comment peut s'effectuer la conciliation de ces deux souverainetés distinctes qui s'exercent sur le même territoire. La solution apparaît aujourd'hui comme plus facile qu'elle n'apparaissait il y a 20 ou 30 ans parce qu'on s'est de plus en plus habitué à voir fonctionner des formes d'Etat où l'on ne peut trop dire où est la souveraineté. Pour les Etats fédéraux, pour les Dominions, pour les Etats protégés, pour les territoires sous mandat on peut se demander si l'on est ou non en présence d'Etats au point de vue du droit international, et où réside la souveraineté. On est arrivé à attacher beaucoup moins d'importance à cette notion de souveraineté, et à reconnaître qu'elle peut parfaitement être répartie entre des organismes distincts. Ce qui est contradictoire par hypothèse, c'est qu'il y ait deux pouvoirs suprêmes existant sur un même territoire pour la même matière, mais ces deux souverainetés peuvent parfaitement exister sur un même territoire si elles s'appliquent à des attributions différentes.

On s'aperçoit que la souveraineté spirituelle ainsi comprise est simplement l'affirmation de cette distinction des deux pouvoirs spirituel et temporel, qui est loin d'être une chose nouvelle puisqu'elle a été présentée de tout temps et non pas seulement par des auteurs religieux, comme la plus grande conquête du christianisme. C'est ce qu'ont affirmé Fustel de Coulange, Emile Faguet et beaucoup d'autres. L'époque actuelle se refuse à admettre le pouvoir d'un chef à la fois religieux et politique. Tous les chefs d'Etat qui étaient en même temps chefs religieux, le Sultan-khalife, le Tsar, ont disparu, il n'y en a plus qu'un: c'est le roi d'Angleterre, qui est le chef de l'Eglise anglicane. Mais déjà à l'occasion de difficultés posées par la question religieuse on commence à penser en Angleterre à un "désétablissement" de l'Eglise anglicane. L'Etat moderne affirme qu'il est un organisme

Source : BIU Cujas

d'ordre laïque. Il n'y a donc pas contradiction entre sa souveraineté et un pouvoir spirituel. Ces deux souverainetés sont très différentes, l'une ayant un but d'ordre économique et politique et l'autre un but d'ordre moral et religieux.

Les questions mixtes

Il n'y a plus qu'une difficulté à résoudre. Il reste les questions mixtes dont on a si souvent discuté. Il semble que même ici on soit sur le point de s'entendre. C'est peut-être en Italie qu'elle a soulevé récemment le plus de difficultés. Ailleurs les gouvernements sont plus près de s'entendre aujourd'hui avec le Saint-Siège sur ce sujet qu'ils ne l'étaient parfois du temps de rois très catholiques comme Louis XIV. On ne peut pas ne pas remarquer en effet que depuis longtemps le Saint-Siège a réussi à se mettre d'accord avec des pays de toutes formes politiques et de toutes religions, Japon, Chine, Etats-Unis, Turquie. On constate donc qu'il est possible pour un Etat de bonne volonté, même non catholique, de s'entendre avec le Saint-Siège. Ce qu'il demande c'est la liberté religieuse, et sur ce terrain, dans un Etat qui consent à respecter ce droit primordial des individus, les difficultés sont si restreintes que l'accord apparaît comme facile. Prenons la question de la nomination des évêques, qui, sans parler du temps de M. Combes, au début de ce siècle, a été l'occasion de si grandes difficultés au temps de Louis XIV, si bien qu'à un moment un grand nombre de diocèses français n'avaient pas d'évêques, le Pape refusant de les nommer. Dans un pays qui pratique la séparation de l'Eglise et le l'Etat la question ne saurait se poser. Même dans un pays concordataire en majorité catholique, il peut y avoir un certain droit de présentation du chef de l'Etat, il est clair que personne aujourd'hui ne pourrait penser à remettre la nomination effective des évêques à un chef d'Etat qui n'est peut-être même pas catholique. Ce serait aussi contraire à la justice et à l'ordre normal des choses que le serait la nomination des fonctionnaires de l'Etat faite avec le consentement obligatoire du Saint-Siège. Aussi sur ce point on est arrivé dans presque tous les pays à une entente discrète. Il n'y a plus en France qu'un ou deux points donnant lieu à des difficultés. C'est le cas de l'article du code pénal qui interdit que le mariage religieux soit célébré avant le mariage civil. Cet article est considéré comme une gêne par l'Eglise, spécialement dans le cas des mariages in extremis. La seconde difficulté vise la liberté d'association; l'Eglise réclame pour ses associations, non pas un privilège, mais le droit commun des associations; il lui suffit partout

La question de la nomination des évêques.

Antériorité du mariage civil

Difficulté relative à la liberté d'asso-

Source : BIU Cujas

ciation

où ce droit commun est libéral, comme c'est le cas dans presque tous les Etats civilisés; un grand nombre de pays, même de majorité non catholique comme la Grande Bretagne, les Etats-Unis, l'Allemagne, ont déjà accordé à l'Eglise cette liberté d'association dans les limites du droit commun, et il est évident que c'est la solution juste et libérale.

Question de l'enseignement

Il ne reste plus qu'une dernière difficulté, c'est la question de l'enseignement, dans les pays où n'existe pas la liberté d'enseignement et dans ceux où l'Etat laïc ne veut pas faire respecter la neutralité.

Le conflit entre le St.Siège et l'Italie

C'est à l'occasion de cette question de l'enseignement et de l'éducation de la jeunesse qu'a eu lieu un grave conflit entre le Saint Siège et l'Italie. Les rapports entre le Saint-Siège et le gouvernement italien ont été gravement troublés au cours de 1931 par un conflit relatif à la suppression des oeuvres de jeunesse catholique italienne et notamment de l'action catholique. Ce conflit a été assez grave pour qu'on ait pu croire à un moment à la rupture du concordat qui venait d'être signé deux ans plus tôt. Il est apaisé aujourd'hui mais dans des conditions qui peuvent le faire renaître d'un jour à l'autre, si bien que ce conflit a paru un moment donner raison à ceux qui ont affirmé que l'entente italo-vaticane était fondée sur un malentendu, le pape, suivant le mot d'un ancien ministre italien, ayant consenti au traité à raison du concordat, alors que le gouvernement italien consentait au concordat à raison du traité. Depuis 1931 cependant, il n'a plus surgi en Italie de difficulté grave entre les deux pouvoirs.

L'Etat

Il nous faut étudier l'Etat, en tant que personne du droit international. Pendant longtemps, les Etats ont été les seules personnes du droit international, et si aujourd'hui il y en a d'autres, ils sont encore à l'heure actuelle les véritables sujets du droit international. Ainsi, si l'om était précis, le droit international actuel, qui ne s'occupe guère que des Etats et des individus indirectement, devrait être plutôt appelé droit interétatique.

Il va nous falloir examiner les éléments constitutifs de l'Etat, puis les différentes sortes d'Etats et la façon dont ils naissent, se transforment et meurent.

Les éléments constitutifs de l'Etat.

On a souvent donné de l'Etat ladéfinition suivante, qui est la définition traditionnelle, la plus simple, la plus exacte peut-être, à mon sens, et qui vaut à la fois pour le droit interne et pour le droit international: l'Etat, c'est un groupe d'hommes, établis sur

Source : BIU Cujas

un territoire déterminé et obéissant à une même autorité indépendante, qui est chargée de réaliser le bien commun, l'intérêt public, - il faut ajouter, en se conformant aux principes du droit. Cette définition est tirée de l'examen même des faits sociaux et de leur observation. On va la reprendre en ses diverses parties.

C'est un groupe d'hommes

L'Etat, c'est un groupe d'hommes. Certains sociologues préfèrent dire un groupe de familles, parce que les diverses sociétés humaines sont en quelque sorte comme emboitées les unes dans les autres : la famille est composée d'individus; l'Etat est composé de familles, et la dernière grande société, celle que nous examinons, la société internationale, est composée d'Etats. Il y a, on le voit, un emboitement successif, comme un peu en droit administratif, où les communes s'emboitent dans le département et les départements dans l'Etat.

La question de la personnalité juridique de l'Etat

Ce groupe d'hommes constitue-t-il lui-même une personne distincte de celle des individus qui le composent ? C'est la question si importante de la personnalité juridique de l'Etat. Nous verrons que quelques auteurs, à la suite d'un juriste célèbre, l'ancien doyen de Bordeaux, M. Léon Duguit, se refusent à reconnaître la personnalité de l'Etat. Pour la grande majorité des publicistes et des juristes, au contraire, la personnalité de l'Etat est, avec sa souveraineté, la caractéristique essentielle de cet organisme; c'est notamment la seule nation qui puisse expliquer l'unité et la perpétuité de l'Etat; l'unité de l'Etat alors que tous ses éléments changent, population, gouvernements, territoires, etc.. et sa perpétuité, par exemple, l'obligation pour les divers gouvernements qui se succèdent au pouvoir de reconnaître les engagements pris par les gouvernements, tout à fait différents, peut-être opposés, qui les ont précédés.

sur un territoire fixe

Un second caractère essentiel de l'Etat c'est l'existence d'un territoire fixe, précisé et limité par les frontières. Ce second caractère exclut les tribus nomades, qu'on n'admet guère aujourd'hui comme formant un Etat proprement dit; elles se trouvent, en effet, dans un stade de civilisation moins élevé que l'Etat moderne.

Qu'est-ce exactement que le territoire et quelle est la portée de cette composante de l'Etat moderne ? On dit souvent que le territoire n'a qu'une portée négative, n'est qu'une limite, la limite des terres sur lesquelles l'Etat peut faire valoir sa souveraineté; Dans cette théorie, le territoire aurait donc pour but unique de déterminer les limites de l'autorité de l'Etat, c'est-à-dire en fait les limites de l'autorité des gouvernants; l'Etat n'exercerait son autorité que

Source : BIU Cujas

dans les limites de ce territoire. Ceci n'est pas tout à fait exact; l'Etat possède, en effet, de l'aveu de tous, un droit de commandement sur ses nationaux et ce droit peut s'exercer, même lorsque les nationaux en question ont quitté son territoire; tout le monde sait que les lois relatives à l'Etat ou à la capacité des personnes suivent les nationaux à l'étranger; l'Etat n'exerce donc pas son pouvoir uniquement sur son territoire.

A un autre point de vue, cette théorie n'est pas non plus exacte. En effet, il existe bien un droit de l'Etat sur son territoire, un droit réel qui, si l'on veut, peut être comparé, de très loin, au droit de propriété de l'individu en droit interne. Et ici, on n'envisage pas du tout le droit de l'Etat sur son domaine public, où on peut considérer qu'il est propriétaire, mais bien le droit de l'Etat sur tout son territoire, y compris ce qui appartient aux particuliers. Sur son territoire, l'Etat possède certains droits, il peut faire des travaux publics, construire des ports, des forteresses, et il peut, dans ce but, exproprier les particuliers lorsqu'il a besoin de leurs terrains pour effectuer ces travaux publics.

Il y a donc bien, on le voit, une sorte de droit réel de l'Etat sur son territoire.

Le territoire ainsi conçu apparaît comme une condition nécessaire de l'Etat moderne, il en est même un élément constitutif, si bien qu'il n'y a pas d'Etat sans territoire.

Faut-il dire, parce que le territoire est un élément constitutif de l'Etat, qu'il en est aussi un élément essentiel et que la composition du territoire est liée intimement à l'individualité de l'Etat ? Certains auteurs l'ont soutenu, notamment en Allemagne, et on arrive alors à cette conclusion que chaque fois qu'il y a modification du territoire, on se trouve en présence d'un nouvel Etat. Cette conséquence, à mon sens, suffit pour condamner la théorie, parce qu'il y aurait eu, dans ce système, trois Etats français, trois France en cinquante ans, celle d'avant 1871, celle de 1871, puisque la France venait de perdre deux provinces, et celle d'après 1918; de même en Allemagne et dans plusieurs autres pays. Cette conséquence montre qu'il y a là une exagération formelle d'une idée juste, celle que le territoire est un élément constitutif de l'Etat, qu'il en est même, si l'on veut, un élément essentiel, comme la population, mais, exactement comme cette dernière, il peut varier sans que l'Etat lui-même change, l'Etat est le même, qu'il ait trente-cinq ou quarante millions d'habitants, et il est le même

également avec un territoire plus ou moins grand.

L'existence d'une autorité commune

Un troisième caractère de l'Etat c'est l'existence d'une autorité commune, d'une autorité qui s'exerce en vue du bien de la collectivité; c'est cette autorité qu'on appelle d'un mot relativement récent, mais qui a fait fortune, la souveraineté. Ce terme est aujourd'hui l'un des plus discutés du droit public. Ce n'est pas que l'autorité en elle-même soit discutée; cette autorité commune existe dans toute société nombreuse; or l'Etat est justement la forme la plus élevée des sociétés humaines et celle qui comprend les sociétés les plus nombreuses; il en résulte que l'autorité s'y présentera sous une forme plus élevée également que dams les autres sociétés.

Cette notion de la souveraineté est aujourd'hui extrêmement discutée comme celle de la personnalité juridique; et comme elles sont à la base de la construction du droit international et peut-être aussi du droit interne de notre époque, il nous faudra les examiner toutes deux avec soin, car on ne peut bien comprendre beaucoup de questions du droit public international ou interne que lorsqu'on a bien saisi les questions de la personnalité et de la souveraineté de l'Etat,

La personnalité de l'Etat

La théorie de la personnalité de l'Etat a été longtemps des plus obscures, ce n'est qu'aujourd'hui qu'elle a commencé à s'éclairer, grâce à l'application de la méthode d'observation, de la méthode positive, car si le positivisme est insuffisant comme théorie juridique, il a inspiré une méthode qui a fait son succès.

Or, qu'est-ce que nous montrent les faits en ce qui concerne la question de la personnalité de l'Etat ou des autres personnes juridiques, ou morales ? Ces faits, cette observation des faits nous révèle que la personnalité exige d'abord une individualité distincte. Tout objet a son individualité : tel livre, telle table, tel meuble a son individualité, ils sont individualisés en ce sens qu'ils sont distincts des autres livres ou des autres tables. Ceci n'est pas suffisant, pour la personnalité, il faut de plus une individualité vivante; cela encore est nécessaire, mais toujours insuffisant: un animal n'est pas une personne juridique. Il faut donc encore, en plus de cette individualité distincte, un être doué d'intelligence et de volonté, et, en même temps, possédant les moyens physiques de réaliser cette volonté.

Source : BIU Cujas

Or, quand on jette un coup d'oeil sur le monde qui nous entoure, on ne trouve qu'un seul être qui réalise les conditions indiquées, l'homme seul est doué de ces facultés requises et des moyens physiques de les mettre en œuvre.

L'homme a la personnalité juridique. Réfutation de la thèse de M. Duguit

Il a été longtemps contesté que tous les hommes aient la personnalité juridique; on en donne pour preuve le fait que l'esclave, dans l'antiquité, a été pendant des siècles privé de la personnalité juridique. A cela, il suffit de répondre que la personnalité juridique doit être la simple traduction juridique de ce qui existe, de la personnalité réelle; elle doit donc être reconnue à tout individu, puisque tout individu a ces qualités dont on vient de parler. Sur ce point, l'antiquité était en conflit avec la réalité, et elle s'est rendu compte elle-même qu'en somme elle aboutissait à une pure fiction: l'esclave, nous disent les textes, est censé n'être pas un homme; il est censé: c'est donc bien une fiction; il est réputé n'avoir pas de volonté, et cependant il en a une, capable de produire certains effets juridiques. D'ailleurs, comme toujours, lorsqu'on va contre la réalité, on se heurte à des contradictions constantes et il en est dans le droit même qui a le plus traité l'esclave comme une chose, le droit romain. Il en est une bien curieuse, l'endroit où se trouve inhumé un esclave a un caractère religieux, de sorte que l'esclave, qui n'est pas considéré comme un homme pendant sa vie, redevient un homme à sa mort.

En déniant la personnalité de l'homme, on est donc en pleine fiction. Une erreur ainsi fondée sur l'égoïsme humain, sur la méconnaissance des faits, a pu durer des siècles, mais ce n'est pas une raison pour qu'elle dure toujours et, en effet, aujourd'hui, on peut dire que la question de l'esclavage n'a plus guère d'importance pratique, tout au moins dans les pays civilisés.

On peut donc poser en principe que tout homme a de plein droit, par son existence même, une personnalité juridique, et cette personnalité n'est nullement une création arbitraire, c'est une traduction pure et simple de sa personnalité physique.

Mais, en dehors de l'objection à laquelle on vient de répondre, tirée du cas de l'esclave, ceux qui nient la personnalité juridique tirent une autre objection du cas de l'infans et du fou (On prend ce mot infans dans le mot étymologique, celui qui ne peut encore parler ni manifester sa volonté). Si, nous disent ceux qui contredisent la théorie que l'on vient d'exposer, si tout homme est par sa nature même une personne juridique, il doit en être de même de l'infans et du fou; or,

Source : BIU Cujas

ils n'ont, ni intelligence, ni volonté, c'est donc contredire les principes qu'on vient de poser.

M. Duguit a beaucoup insisté sur cette idée et, par un bel abus de logique, il conclut que, puisque la théorie de la personnalité présente un point faible, il y a lieu de la supprimer. Si l'on supprimait tout ce qui présente des difficultés, on se trouverait bientôt en présence du néant ! Il est ainsi conduit à ce paradoxe de supprimer avec la personnalité juridique, les sujets de droit, et les droits subjectifs eux-mêmes il ne peut pas y en avoir puisqu'il n'y a plus de personnes. Et, cependant, on sait que par une singulière contradiction qu'il maintient le droit objectif. Il semble bien cependant que le premier effet de l'existence d'un droit objectif, c'est nécessairement qu'il en découle des droits subjectifs pour ceux qui agissent conformément à lui; c'est ce qui a été démontré à l'évidence, de divers côtés, en France, en Italie (H. Lévi), et dans d'autres pays encore.

Aujourd'hui, pour M. Duguit et pour ses disciples il n'y a plus de droits subjectifs individuels, il existe seulement des situations juriques subjectives conformes au droit objectif, ou encore un pouvoir de vouloir un effet de droit.

Il m'est impossible de voir une différence de fond entre cette conception et l'ancienne notion des droits subjectifs, attachés à la personne humaine; à mes yeux, il s'agit là d'une pure question de terminologie; la nouvelle formule est tout simplement plus longue et moins claire que l'ancienne.

Mais, reprenons le cas du fou et de l'infans. Il suffit de faire remarquer que le fou a eu cette intelligence et cette volonté, qui sont la caractéristique de l'homme et qu'elles peuvent lui revenir, et on sait aussi qu'un jour viendra où l'infans les aura. Alors, il ne reste plus qu'une question à se poser : sont-ils susceptibles d'avoir des intérêts propres ? Evidemment, oui. Or le droit a pour but le bien social, le bien de tous, et les enfants, sont l'avenir de la société, le droit est là précisément pour trouver les moyens d'assurer la réalisation de leur bien, qui est le bien social de l'avenir.

Voilà, à mon avis, la seule façon de tenir compte de la réalité; il n'y a pas de droit sans but, mais tout intérêt légitime doit recevoir sa protection et la législation fournit le moyen d'y arriver.

Il n'y a donc là qu'une question de technique juridique, de construction juridique. Et, alors, quant à la façon de la réaliser, la meilleure est celle qui permet de rester le plus possible en harmonie avec les

Source : BIU Cujas

besoins de la société: qu'on recoure à un curateur ou à un tuteur, que l'acte soit réalisé dans la personne de ce dernier ou dans celle du pupille, tout cela est une simple question de moyens; une seule chose importe, le but, qui est la protection des intérêts légitimes.

L'Etat a la personnalité parce qu'il a des intérêts distincts.

On a un peu insisté sur ce point parce que, à notre sens, la question relève de principes analogues en ce qui concerne les associations et l'Etat. Ici aussi, il n'y a qu'une question à se poser : ces associations et, au premier rang, l'Etat, ont-ils ou ont-elles des intérêts distincts de ces individus ? Cela est évident, il suffit de penser au cas du soldat qui peut être appelé à mourir pour son pays. Que ce soit un devoir de se sacrifier pour sa patrie, lorsqu'il est nécessaire de la défendre contre une attaque injuste, ce n'est pas douteux; mais il est évident qu'on se trouve ici en présence d'intérêts distincts, intérêts collectifs d'un côté, individuels de l'autre; ils sont bien distincts et même, en un sens, opposés, puisque, en admettant que le pays triomphe, les victimes de la guerre n'en profiteront pas personnellement. Que l'Etat ait des intérêts distincts de ceux des individus, cela se manifeste d'autres façons; par exemple, dans le cas des impôts, dans celui de l'expropriation, qui peut être si utile à l'intérêt général et si nuisible pour le particulier. C'est le cas de toutes les charges imposées à l'individu dans l'intérêt général.

Cet état de choses existe donc, et il est légitime puisque la société est nécessaire à l'homme. En réalité, on le sait, c'est toujours l'homme qui est en jeu; on peut dire en ce sens, si l'on veut, que la seule personne véritable c'est l'homme, mais l'homme envisagé tantôt individuellement, tantôt d'une façon collective, en quelque sorte, parce qu'il existe à la fois des intérêts individuels et des intérêts collectifs, et, du moment que ces intérêts collectifs sont légitimes, le droit ne peut pas ne pas les reconnaître.

L'Etat, c'est simplement une association nécessaire; et elle n'est même pas la plus grande de toutes, on en trouve de plus vastes, comme l'Eglise catholique, qui est comme lui une association organisée et hiérarchisée. Les droits de l'Etat peuvent être plus considérables que ceux des autres associations, mais la question de leur mode d'exercice se pose pour l'Etat exactement comme pour toutes les associations. Il s'agit toujours, et c'est là tout le problème de la personnalité morale ou juridique, de donner à un certain nombre d'intérêts collectifs une volonté capable d'en poursuivre laréalisation, puisque ces personnes collectives, à ladifférence de l'individu, n'ont pas de

Source : BIU Cujas

volonté propre. Seul l'homme est capable de cette volonté propre, il faut donc fatalement, pour toutes associations qu'on veut personnifier, recourir à un ou plusieurs hommes, administrateurs ou gouvernants, puisque seuls ils sont capables de vouloir et d'agir. Ici encore, chaque pays pourra adopter des théories particulières. La France, pendant longtemps, s'est tenue plutôt à la théorie de la représentation, en Allemagne on préférait la théorie de l'organe; quant aux pays anglo-saxons, pour les associations autres du moins que l'Etat, ils recourent volontiers en matière d'association ou de fondation à une construction toute particulière, celle des trustees. Il y a là comme tout à l'heure, pour le cas du tuteur et du pupille, une pure question de technique juridique; la meilleure solution c'est celle qui donne le mieux satisfaction aux besoins de la pratique.

L'Etat n'est pas une fiction

Voilà la façon positive de voir les choses; mais, pour cela, la notion de personnalité est nécessaire. On a dit parfois que l'Etat, c'était une abstraction, certains disent même une fiction. On voit immédiatement qu'on se trouve en présence d'une lourde erreur: abstraction ou fiction, cette réalité formidable contre laquelle nous savons tous que l'individu n'a parfois que trop de peine à se défendre ! Tout le monde aujourd'hui repousse le système de la fiction, qui est déjà inadmissible pour les associations ordinaires et qui est une contradiction pour l'Etat. Si, en effet, la personnalité morale est une fiction créée par la loi, comme le prétendent les partisans de cette théorie comment l'appliquer à l'Etat, comment a-t-il pu se créer avant d'exister ? On le voit on est en plein cercle vicieux, l'Etat, dans ce système crée la loi et la loi crée l'Etat.

Mais il n'est pas non plus une personne véritable

Et cependant, il est bien clair que l'Etat n'est pas non plus une personne véritable au sens de la personne physique. Cela a été soutenu et on a pu comparer le gouvernement au cerveau, les voies de communication aux artères ou aux veines, etc.. Dès qu'on prend ces comparaisons au sérieux, on aboutit à des conséquences ridicules. L'Etat n'a pas de volonté propre, n'a pas de volonté distincte de ses membres, il ne peut vouloir et agir que par des individus.

L'Etat est une association

Donc, il ne reste plus qu'un système et c'est le seul, en effet, qui soit conforme à la réalité: l'Etat, c'est une association, une immense association, plus considérable que la plupart des autres; il comporte, comme toutes les autres d'ailleurs, un fond de réalité, individus, territoire, et parmi ces individus une distinction à faire entre gouvernants et gouvernés.

Source : BIU Cujas

Ce n'est aucunement une fiction ou une abstraction. Mais comme il n'est pas une personne ayant une volonté propre, il doit recourir à des individus pour vouloir ou agir pour lui. C'est justement pour cela qu'on l'appelle être moral ou juridique. L'Etat, c'est, en somme, un rapport de droit, comme toute association.

Associations libres et associations nécessaires

Il faut seulement remarquer qu'il y a deux sortes d'associations assez distinctes : il y en a qui sont créées d'une façon complètement libre par les individus - les individus peuvent toujours, dans un pays libre, se réunir en vue de poursuivre un but déterminé, but commercial, but scientifique, religieux ou autre. Voilà le type de l'association libre. Mais, à côté, il y a, au contraire des associations qui sont imposées en quelque sorte par la nature même et c'est pour cela qu'on les appelle des associations naturelles ou nécessaires. C'est le cas de la famille et c'est aussi le cas de l'Etat. De là le nom d'institution, qu'on donne parfois de façon plus particulière à ces associations nécessaires, familles, communes, provinces, Etats, pour les distinguer des associations contractuelles.

L'Etat a des droits et des devoirs

Donc, l'Etat comme la famille et aussi comme la profession, est un réseau de relations, qui constitue une institution nécessaire dans un certain degré de civilisation. On a dit souvent que la nation constituait la matière de l'Etat, qui l'organisait; il est exact qu'il n'y a pas d'Etat sans cette matière première, en quelque sorte, et quand l'Etat et la nation se confondent, cela est très heureux. Mais là où il y a désunion - et cela arrive souvent, malheureusement - c'est bien plutôt la nation, qui est une idée, un vouloir-vivre collectif, un principe spirituel, comme l'a dit Renan, et l'Etat qui est la réalisation actuelle et concrète de cette idée. Seulement, comme on le disait à l'instant, la vérité c'est que l'Etat, comme toute association, n'est pas une personne physique, ce n'est qu'un rapport juridique, une série de relations entre les hommes. Mais de relations si puissantes que, très souvent, l'individu apparaît comme peu de chose dans cet immense réseau qui l'étreint de toutes parts; l'Etat est là pour maintenir la continuité de la vie juridique, qui serait impossible sans lui, puisque les individus ne font que passer dans un milieu qui demeure. Et, pour cela, l'Etat doit avoir des attributions; il lui faut toutes celles qui sont nécessaires au but qu'il a à remplir, il lui faut des droits et des devoirs. Or, des droits et des devoirs, c'est précisément ce qui constitue la personnalité juridique; on peut dire qu'il en jouit dès sa naissance.

Source : BIU Cujas

même dès son apparition comme Etat, c'est-à-dire du jour où il a à accomplir divers services publics, qui sont la raison même de sa création.

Les associations d'Etats. Les établissements publics internationaux

Pour en finir avec cette question de la personnalité de l'Etat, on remarquera que l'Etat, une fois créé, peut aussi constituer des associations avec les autres Etats comme le font les individus entre eux; c'est le cas, on le verra, des confédérations, des Etats fédéraux et de toutes les associations chargées d'un service public international. A ce point de vue, les commissions internationales dont on a parlé, la commission du Danube par exemple, rentrent dans la catégorie des établissements publics internationaux librement créés par les Etats. Une création volontaire de ce genre par les Etats est toujours possible et il y a personnalité morale (car toutes les associations ne sont pas personnifiées, la famille, par exemple, n'est pas personnifiée) dès qu'un nouvel organisme possède des intérêts et une volonté distincte; il faut les deux choses, intérêts distincts, volonté distincte. Et alors, la personne en question est internationale si, en fait, son rôle, sa compétence, ses moyens d'action sont internationaux, si par exemple cette association s'étend à plusieurs Etats, comme c'est le cas de la commission du Danube.

On voit que lorsque l'on s'en tient aux faits, la solution de cette question de la personnalité, qui a été longtemps discutée, qui l'est même encore, apparaît comme assez simple et logique, adaptée aux besoins de la pratique et découlant naturellement des principes dont nous avons constaté l'existence; mais il faut pour cela renoncer aux discussions de pure logique abstraite, il faut écarter les doctrines extrêmes qui, ou bien rejettent à tort toute notion de personnalité juridique, ou bien, au contraire, confondent individualité et personnalité, identifiant l'être au sens philosophique du mot et la personnalité juridique; le fait, pour un objet ou un rapport, d'exister, d'être ne comporte pas par là même la possession de la personnalité juridique ou morale; ce qu'il faut pour la reconnaissance de cette personnalité c'est ne jamais perdre de vue le but poursuivi, qui est la satisfaction des besoins sociaux; comme elle est impossible à réaliser par les seules forces de l'homme individuel, elle exige le recours à l'association; c'est se conformer, nous disons volontiers aujourd'hui aux faits, on disait auparavant à la nature des choses, que de reconnaître et de poser en conséquence les règles du droit positif et c'est du reste la solution à laquelle on arrive de plus en plus aujourd'hui, sauf

Source : BIU Cujas

des différences de terminologie, comme nous allons en rencontrer encore en étudiant la seconde question, celle de la souveraineté de l'Etat.

Souveraineté de l'Etat

Ce second problème est intimement lié au précédent, puisque pendant longtemps on a représenté l'Etat comme la personne souveraine du droit public; il joue d'autre part, un rôle particulièrement important en droit international.

La notion de souveraineté est aujourd'hui particulièrement critiquée, et cela, tantôt en droit public interne, et tantôt en droit international. Il y a là tout un mouvement d'idées récent et qui constitue un problème extrêmement important pour lequel, plus que pour tout autre, il faut se tenir sur le terrain des faits.

Qu'est-ce que la souveraineté ?

Qu'est-ce que la souveraineté ? Comment nous apparaît-elle, et de qui peut-on dire qu'il est souverain? Le souverain, c'est celui qui commande en dernier ressort. La souveraineté est le droit de commander et de prendre une décision définitive. On ne dira pas qu'il y a souveraineté là où la décision peut être réformée par une autre autorité, comme par exemple certaines décisions du maire par le préfet, les décisions d'un tribunal inférieur.

La souveraineté c'est donc le droit de commander en dernier ressort; ou bien la souveraineté est cela, ou bien elle n'est rien, et tout le monde est obligé de reconnaître que là où il n'y a pas de droit de commander, là où on se trouve en présence d'une autorité soumise à une autre, il n'y a pas de souveraineté.

Nécessité dans tout groupe autonome d'un pouvoir compétent pour prendre une décision

Une souveraineté ainsi comprise comme le droit de commander existe-t-elle en fait ? Elle existe en droit interne, sans aucun doute. Les individus sont soumis en principe dans leur intérêt même, et c'est le cas du moins quand l'Etat n'abuse pas de ses pouvoirs, au pouvoir de l'Etat, c'est-à-dire, pratiquement au pouvoir des gouvernants; ils sont soumis au pouvoir de l'Etat, parce que la société est une chose nécessaire, l'individu étant un être social et qu'il n'y a pas de société nombreuse sans autorité. Et, fatalement aussi, cette autorité est souveraine en ce sens qu'on ne peut pas supposer un pouvoir au-dessus d'elle. On peut donner au tribunal de première instance le droit de réformer une sentence du juge de paix; donner ce même droit à la cour d'appel par rapport au tribunal de première instance; la cour de cassation peut casser l'arrêt de la cour d'appel; mais il faut toujours s'arrêter en

Reproduction interdite
Source : BIU Cujas

un point donné; il y a toujours un pouvoir souverain, qui statue en dernier ressort, et qui détient ce qu'on a appelé le droit du dernier mot d'une façon assez expressive, quoique pas toujours exacte, car il peut s'agir ici autant d'une nécessité de fait que d'une nécessité de droit. Ce pouvoir de fait ne devient un droit véritable que lorsqu'il est exercé conformément à la justice, à la raison. Mais, en ce sens, c'est une nécessité que, dans tout groupe indépendant, dans tout groupe autonome, il y ait un pouvoir compétent pour prendre une décision qui s'imposera à tout dans une situation donnée. Et, comme il ne peut pas y avoir de droit contre le droit, cette vérité de droit interne ne peut pas ne pas être reconnue par le droit international, les juristes de droit international sont unanimes à limiter en principe la souveraineté de l'Etat au territoire national, sauf, comme on le disait tout à l'heure, pour le cas de nationaux en dehors du territoire; mais en revanche, même aujourd'hui, ils sont bien obligés aussi de reconnaître cette souveraineté pour l'étendue de ce territoire, sous ce nom ou sous un autre, celui du pouvoir discrétionnaire, par exemple.

La Cour Permanente de Justice a affirmé le principe de la souveraineté de l'Etat

Il suffit, à ce point de vue, de se reporter aux divers arrêts rendus par la Cour Permanente de Justice Internationale. On peut considérer que c'est aujourd'hui la plus haute autorité en matière internationale, c'est tout au moins la plus haute autorité juridique, le Conseil ou l'Assemblée de la S.D.N. quand ils ont des doutes sur un point de droit, demandent l'avis de la Cour Permanente de Justice Internationale; les arrêts et les avis de la Cour Permanente constituent, pour les cas qui ont été par elle touchés, comme le fond le plus sûr du droit international moderne. Or la Cour Permanente n'a jamais hésité à affirmer le principe de la souveraineté de l'Etat, non pas sa souveraineté absolue, nous le verrons bientôt, mais sa souveraineté relative, souveraineté qui comporte tous les droits qui lui sont nécessaires pour accomplir le bien qu'il est appelé à remplir dans son territoire.

Soit par exemple, une des affaires qui a fait le plus de bruit à ce point de vue, l'affaire du Lotus. Le Lotus était un paquebot français, qui a coulé en pleine mer un navire turc, à la suite, semble-t-il, d'une faute de ce dernier. La question qui se posait était celle de savoir quels tribunaux étaient compétents pour connaître de cette affaire. La France prétendait être seule compétente, parce que l'affaire s'était produite en pleine mer et non pas dans la mer territoriale turque, auquel cas la Turquie aurait pu se dire compétente. La Turquie affirmait au contraire que le

Source : BIU Cujas

dommage ayant été causé sur un navire turc, assimilé au territoire turc, elle était également compétente et elle a affirmé cette compétence en retenant, contrairement aux promesses faites, le lieutenant qui se trouvait être de quart sur le paquebot français au moment de l'abordage.

A la suite d'un conflit très vif entre les deux pays, l'affaire a été soumise à la Cour Permanente et voici comment la Cour s'est exprimée en ce qui concerne cette question qui mettait directement en jeu une affirmation de souveraineté, soit souveraineté française, soit souveraineté turque "La limitation primor-"diale, qu'impose le droit international à l'Etat est "celle d'exclure, sauf l'existence d'une règle permis-"sive contraire, tout exercice de sa puissance sur le "terrain d'un autre Etat". On voit, si du moins on assimile le navire à un fragment détaché du territoire de l'Etat, la conclusion qu'il fallait en tirer en faveur de la Turquie; et c'est en ce sens que la Cour Permanente de Justice s'est prononcée. "Dans ce sens, "continue-t-elle, la juridiction est certainement ter-"ritoriale, elle ne pourrait être exercée hors du "territoire, sinon en vertu d'une règle permissive dé-"coulant du droit international coutumier ou d'une "convention".

Voilà le principe posé par la Cour; et il faut remarquer que les deux Etats en conflit sont aussi nets l'un que l'autre pour affirmer le principe de la souveraineté de l'Etat. Toute l'argumentation de la Turquie consiste à faire appel à la souveraineté de l'Etat qui, déclare son avocat, est à labase du droit international. Et, sur ce point, la cour n'hésite pas à donner raison à cette théorie de la souveraineté, les parties des deux thèses en présence sont d'accord.

On sait que, dans la Cour Permamente, les juges qui n'admettent pas la solution de la majorité ont le droit d'exprimer leur façon de penser à la suite de l'arrêt. Or les juges qui figurent dans la minorité n'ont pas tiré de cette notion de souveraineté les mêmes conséquences que la Turquie pour l'application de sa loi pénale hors du territoire de l'Etat; mais ils sont tous d'accord pour affirmer également la souveraineté interne de l'Etat. Voici quelques-unes des affirmations des juges de la minorité qui montrent que de même que les juges de la majorité, sont d'accord pour affirmer ce principe, qu'on peut considérer comme un des principes fondamentaux du droit international : M. Loder, juge néerlandais, ancien président de la Cour, déclare que "la famille des nations consiste en "une agglomération de divers Etats souverains et indé-

Source : BIU Cujas

pendants". Il continue : "Cette indépendance et cette "souveraineté produisent la conséquence fondamentale "qu'aucune loi nationale, en l'espèce aucune loi pé- "nale, ne peut s'étendre, ni exercer sa force en dehors "du territoire national". Ceci est dirigé contre la Turquie, puisque c'est l'opinion d'un membre de la minorité."Et, ajoute-t-il, cette vérité fondamentale, qui "n'est point une coutume, mais la conséquence directe "de sa prémisse, est une règle logique de droit, est "le postulat même de l'indépendance interétatique.". Donc, les juges de la minorité comme ceux de la majorité affirment cette souveraineté de l'Etat.

Le juge français, qui se trouvait dans la minorité et qui était alors M. Weiss, professeur de droit international privé à cette Faculté, insiste sur la même idée : "Au premier rang de ces règles du droit interna- "tional, il en est une qui s'impose et qui n'a même pas "besoin d'être écrite dans un traité, c'est celle qui "consacre la souveraineté de l'Etat; si les Etats ne "sont pas souverains, il n'y a pas de droit internatio- "nal possible, puisque l'objet de droit est précisément "d'accorder et de concilier les diverses souverainetés "sur lesquelles il exerce son empire."

Donc, on le voit, on peut contester l'étendue de la souveraineté et c'est ce qui arrivait ici, la France et la Turquie tirant de cette idée des applications différentes, mais aucun des deux Etats et aucun des juges de la Cour Permanente ne nient l'existence de ce droit considéré comme le fondement du droit international.

Dans une autre affaire, où il avait été pris comme arbitre, une difficulté entre l'Espagne et la Grande-Bretagne, à l'occasion de faits qui s'étaient passés au Maroc espagnol; M. Max Huber, qui était alors président de la Cour Permanente de Justice Internationale, déclare, lui aussi, que le caractère de la souveraineté est un trait si essentiel du droit public moderne que l'intervention étrangère dans les rapports entre l'Etat territorial et les individus soumis à sa souveraineté ne peut être admise qu'à titre exceptionnel, c'est-à-dire que l'Etat territorial est, en principe, seul souverain; il a seul le droit de commander aux individus sur son territoire, sauf des cas absolument exceptionnels, qui sont précisément prévus par le droit international.

Le droit reconnu à l'Etat n'est pas un pouvoir absolu, il n'existe que sur son territoire

On pourrait multiplier les citations, mais celles que l'on vient de faire sont assez nettes et assez précises pour qu'on puisse en conclure que le droit international, comme le droit interne, s'accordent à affirmer en principe la souveraineté de l'Etat sur son territoire. On y voit le fondement même du droit public.

Source : BIU Cujas

Seulement, arrivé à ce point, une autre question se pose : le droit reconnu à l'Etat consiste-t-il dans un pouvoir absolu, c'est-à-dire cette souveraineté qu'on doit lui accorder, est-elle une souveraineté illimitée ? A cette question, il ne faut pas hésiter à répondre par la négative. On a vu que la souveraineté n'est qu'un moyen en vue de réaliser le bien social; elle n'est donc un droit pour l'Etat que dans la mesure où elle lui est nécessaire pour travailler à la réalisation de son but; car il n'y a pas de droit sans but, tout droit est donné en vue d'un but déterminé. Il pourra arriver que l'on se trouve parfois en présence d'un pouvoir illimité, la pratique en a connu; mais on est alors dans le domaine du droit positif et non pas du droit rationnel, du droit complet à fondement moral.

Tel est donc l'état de la question en droit interne; il n'y a de droit complet que lorsque ces deux éléments nécessaires se trouvent réunis, un intérêt juridiquement protégé, et cet intérêt doit être conforme au droit, à la raison.

Il n'y a pas de souveraineté internationale

Mais, en droit international, comment va se poser la question ? La souveraineté, on le sait, c'est le pouvoir de commander en dernier ressort; la souveraineté c'est, pour employer l'expression qu'on préfère aujourd'hui, une compétence en dernier ressort. Or il n'existe pas en matière internationale un organe investi de ce droit de commander en dernier ressort à l'égard des autres Etats. Un droit de ce genre n'existe qu'en faveur de l'Etat et sur son territoire. Donc il n'y a pas de souveraineté internationale et, en tout cas, ce ne pourrait être celle d'un Etat quelconque, puisque le pouvoir de l'Etat ne s'étend que sur son territoire. Tout au plus, peut-on parler pour les Etats de leur indépendance internationale, c'est-à-dire de leur indépendance à l'égard des autres Etats; et encore, cette indépendance qui est, comme on l'a dit très justement, un droit reflet, un simple reflet de leur souveraineté interne, cette indépendance n'est pas absolue, car l'indépendance absolue serait la négation de tout droit international.

C'est justement parce que, pendant longtemps, la souveraineté de l'Etat a été considérée comme absolue qu'on était arrivé à la négation du droit et spécialement du droit international, et c'est ce qui avait amené cette période d'anarchie, qui s'est prolongée pendant des siècles et où l'on peut dire que la communauté internationale se trouvait dans un état préjuridique, en ce sens qu'elle n'était pas encore réglementée par le droit.

Source : BIU Cujas

Le premier essai de réaction, (puisqu'on ne peut parler de droit international sous l'empire romain qui constitue un empire unique pour le monde alors connu) le premier essai de réaction eut lieu avec la Chrétienté du Moyen-Age, puis avec les précurseurs du droit international, les théologiens juristes espagnols et le Hollandais Grotius. Aujourd'hui, on peut dire que c'est une conception à peu près universellement admise (sauf peut-être parfois encore en Allemagne), que le droit interne doit s'incliner devant le droit international.

L'affaire de l'Alabama

Elle a été énoncée pour la première fois peut-être d'une façon aussi nette dans une affaire restée célèbre en droit international, l'affaire de l'Alabama : il s'agissait d'un corsaire sud-américain, qui avait causé de graves dommages au commerce nord-américain. Lorsque les Etats-Unis du Nord ont triomphé des Etats du Sud, ils ont demandé une indemnité considérable à la Grande-Bretagne, ce navire corsaire et quelques autres ayant été construits dans ses ports. L'affaire a été jugée à Genève par des arbitres; ceux-ci ont déclaré que la défense de la Grande-Bretagne, consistant à dire qu'elle n'avait pu empêcher ces navires de sortir de ses ports, parce qu'elle n'avait pas de loi qui le lui permettait, n'était pas recevable, que le droit international l'emportait sur le droit national et que c'était à l'Etat à mettre ses lois en harmonie avec le droit international.

Depuis cette époque, cette solution a pu être considérée comme acquise et nous verrons qu'il existe dans le pacte de la S.D.N. une disposition, l'art. 15 § 8 de ce pacte, qui déclare que dans le cas de conflit de souveraineté entre deux Etats, l'un prétendant qu'il a en une matière donnée une souveraineté exclusive, c'est à la S.D.N. à décider et non pas à l'Etat particulier. Donc ici encore c'est le droit international qui l'emporte sur le droit interne, et ce dernier doit céder devant le premier.

Nous avons vu qu'il n'y a pas de souveraineté internationale de l'Etat; tout ce à quoi l'Etat peut prétendre c'est à être maître chez lui, et encore ne l'est-il pas complètement, mais il ne peut évidemment prétendre commander aux autres Etats.

Mais alors, si on ne peut parler de souveraineté internationale de l'Etat, d'un droit de commandement de l'Etat à l'extérieur, si d'un autre côté on admet que, dès qu'il y a société, il faut une autorité, et en un point donné, une autorité qui décide en dernier ressort, ne va-t-on pas être amené à déclarer qu'il faut bien que ce droit de décision en dernier ressort,

Source : BIU Cujas

qu'on appelle la souveraineté, existe quelque part et que, à défaut de l'Etat, il passera à la communauté internationale, représentée aujourd'hui par la S.D.N.?

Cette théorie a été soutenue sous deux formes un peu différentes, la première, celle de la souveraineté de la S.D.N. se substituant à celle de l'Etat, et la seconde, celle de la souveraineté de l'humanité. Ce sont elles que nous allons avoir à examiner maintenant. Au fond d'ailleurs, elles se rapprochent pas mal l'une de l'autre.

Substitution de la souveraineté de la S.D.N. à celle de l'Etat

Prenons d'abord la première, la substitution de la souveraineté de la S.D.N. à celle de l'Etat, pour tout ce qui est la compétence d'ordre international, parce qu'il faut que le droit de décision en dernier ressort existe quelque part, et il n'y a que la S.D.N. qui puisse le posséder au point de vue international.

Il semble bien qu'il y ait dans cette substitution complète d'une souveraineté à l'autre une erreur, exactement semblable à celle qu'un célèbre philosophe anglais, Herbert Spencer, a dénoncée à propos de la substitution de la souveraineté populaire à celle des rois: Dans l'Etat, nous dit-il, à la suite des diverses révolutions du siècle dernier, l'huile d'onction a coulé de la tête des rois sur celle des membres du Parlement; ceux-ci détiennent maintenant cette même souveraineté absolue et on peut dire de droit divin, qui était auparavant l'apanage des rois. En droit interne, au lieu de nier l'existence d'une souveraineté absolue, on s'est borné à transférer le pouvoir absolu d'un organe à un autre; c'est aussi ce que font maintenant en Droit International ceux qui prétendent que la souveraineté de la S.D.N. doit remplacer celle de l'Etat.

A notre sens il y a là une erreur juridique; la vérité consiste dans la négation de toute souveraineté absolue, ou si l'on veut, il n'y a qu'une souveraineté absolue, celle du Droit, mais non pas celle d'un homme ou d'une assemblée quelconque. Faire d'un organe, quel qu'il soit, roi ou Chambre (Chambre, c'est-à-dire une majorité) un pouvoir absolu, est une grave erreur, qui a compromis, qui compromet encore l'équilibre interne de bien des Etats et qu'il faut éviter soigneusement de voir se produire en droit international.

La souveraineté dans cette théorie, c'est l'autonomie de la volonté et une autonomie présentée comme juridiquement illimitée. Or, il n'y a pas de pouvoir humain sans limite, parce qu'il n'y a pas de droit en dehors d'un but licite. On a dit souvent et, à notre sens l'idée est très exacte, que la souveraineté est

Source : BIU Cujas

à l'Etat ce qu'est la liberté pour l'individu, toutes deux sont de simples moyens en vue d'un bien à réaliser, le bien individuel ou le bien social pour l'Etat. La souveraineté, c'est la compétence nécessaire pour l'accomplissement de la fonction; elle n'a aucun besoin d'être absolue, bien au contraire, la souveraineté absolue devient fatalement source d'abus. Et la chose serait exactement aussi vraie pour la S.D.N. que pour l'Etat; elle aussi n'a de droit qu'en vue des fonctions qu'elle doit remplir; elle constitue un nouveau service public, un service public international, il faut donc qu'elle possède les droits qui lui sont nécessaires pour le bien gérer, mais rien de plus, et aucunement, par conséquent, une compétence illimitée.

En d'autres termes, la S.D.N. ne doit pas plus faire disparaître l'Etat que celui-ci n'a fait disparaître la famille: plus la famille est solide, plus l'Etat est fort; le pouvoir international, lui aussi, doit être une garantie de plus pour l'individu et pour les Etats eux-mêmes, et non pas un nouveau moyen d'oppression.

Ainsi l'existence d'une souveraineté prétendue, illimitée serait tout au plus une question de droit positif interne; elle a pu être proclamée en certains Etats absolutistes comme la Russie d'avant-guerre, mais il ne saurait être question d'une règle positive de ce genre pour la communauté internationale, et ce n'est aucunement à désirer. Ce qu'il faut, c'est qu'elle soit compétente pour toutes les questions d'ordre international qu'en cas de conflit entre Etats par exemple, nul Etat ne puisse prétendre le trancher unilatéralement, c'est-à-dire en fait dans son intérêt propre. Il existe aujourd'hui dans le pacte de la S.D.N. un art. 15 § 8, qui reconnaît des cas de souveraineté exclusive des Etats (ou de juridiction domestique, comme disent les Anglais). En principe chaque Etat est maître chez lui, mais du jour où cette prétendue compétence exclusive est contestée par d'autres Etats, elle n'existe que si le Conseil de la S.D.N. saisi du conflit, l'a reconnue. On peut dire de cet article, que beaucoup trouvent encore insuffisant, qu'il réalise déjà comme un bouleversement, dans le droit international ancien; auparavant, c'était chaque Etat qui déclarait souverainement que telle question était de sa souveraineté; il n'y avait d'autre moyen de trancher le conflit que la guerre; c'est-à-dire le droit du plus fort; aujourd'hui, au contraire, ce n'est plus l'Etat intéressé qui décide seul; le Conseil de la S.D.N. est saisi et s'il hésite sur un point d'ordre juridique, il peut demander l'avis de la Cour permanen-

Source : BIU Cujas

te de Justice Internationale. Donc, une solution juridique est substituée à la solution de la force d'auparavant.

Il n'y a pas besoin d'aller plus loin et d'accorder à la S.D.N. une souveraineté illimitée, ce serait le pire cadeau qu'on pourrait lui faire. Il faut bien remarquer, en effet, que même à l'intérieur de l'Etat, en droit interne, tout le mérite d'une bonne constitution revient à poser des bornes au pouvoir absolu; ce fut le but, notamment du régime parlementaire conçu primitivement, quand il s'agissait de lutter contre l'omnipotence du roi, comme un régime de freins de contrepoids. La garantie contre le pouvoir absolu, on peut dire que dans tous les Etats modernes, c'est comme la pierre de touche d'une bonne constitution, c'est son but essentiel, avec le bon fonctionnement des services publics qu'elle a pour but de faciliter.

S'il en est ainsi dans l'Etat, c'est-à-dire pour un territoire limité et avec un but national bien précisé; il doit en être de même à fortiori en droit international, et toute souveraineté absolue y apparaît comme une erreur, heureusement d'ailleurs irréalisable.

Théorie qui préconise la souveraineté de l'humanité

Ce qui vient d'être dit de la substitution de la souveraineté de la S.D.N. à celle de l'Etat, il faut le dire également d'une théorie analogue, celle de la souveraineté de l'humanité. Cette souveraineté a été préconisée par un juriste allemand, M. Schüking, juge à la cour permanente de Justice internationale. De deux choses l'une, ou bien cette prétendue souveraineté de l'humanité n'est qu'une abstraction, dont on ne peut rien tirer, ou bien il faut que l'humanité soit représentée par un organe, et on arrive forcément à la représenter, soit par les organes actuels de la S.D.N., soit par d'autres organes quelconques.

Mais, quand on espère que cette souveraineté de l'humanité suffira à prévenir tous les abus de pouvoir anciens, il faut bien reconnaître qu'il y a là une erreur. La souveraineté de l'humanité pourrait peut-être arrêter en certains cas les velléités d'impérialisme d'un peuple donné, mais tous seraient esclaves de la prétendue volonté générale de l'humanité, c'est-à dire forcément en fait de la volonté de quelque organe, homme ou assemblée. Il faut bien se dire qu'il en serait de même de la S.D.N. et de l'Etat; ce ne sera jamais une abstraction douée de toutes les vertus, l'Etat ou l'humanité, qui gouvernera mais bien toujours quelques hommes, et il est toujours dangereux de confier à des hommes un pouvoir absolu.

Certains juristes aujourd'hui et certains publicistes parlent volontiers de cette collectivité inter-

Source : BIU Cujas

nationale-S.D.N. ou toute autre-, qu'ils parent de toutes les vertus, comme le font Rousseau et tous les étatistes pour l'Etat, on se rappelle les affirmations de Rousseau : "la volonté générale est toujours juste; "nous dit-il, car comment le peuple (il faudrait dire "aujourd'hui la communauté internationale) pourrait-"il vouloir se faire du mal à lui-même?" On voit où réside le sophisme. Il n'est pas question de savoir si le peuple veut se faire du mal; mais il peut se tromper, et Rousseau tout le premier s'en rend bien compte, car il ajoute : "En tout cas, il a le droit "de tout faire, car qui peut l'en empêcher ?" On ne saurait trouver un plus bel exemple de confusion du fait et du droit !

Il en est de même pour la S.D.N; et le fait qu'elle pourrait être dirigée plus tard, non pas par un Conseil et une Assemblée, qui sont en somme composés de diplomates et de représentants du gouvernement, mais par un Parlement élu, comme on l'a demandé, n'y changerait rien, au contraire peut-être, parce que lorsque la direction en deviendrait plus démocratique, elle se prétendrait encore plus soustraite à tout contrôle.

La question de la réglementation des pouvoirs respectifs de l'Etat et de la Communauté internationale

Les Etats ont donc absolument raison de résister à ces théories extrêmes; ils ne doivent pas plus disparaître devant la S.D.N. que la famille devant l'Etat. L'aménagement de la souveraineté, c'est une question d'organisation constitutionnelle; il y a bien entendu une constitution de la S.D.N., du moment qu'elle existe, comme il y a nécessairement une constitution écrite ou coutumière de tout Etat. Tout l'effort d'une bonne constitution en droit interne consiste à organiser les rapports entre l'Etat, d'un côté, et les individus et associations, de l'autre, de telle sorte qu'ils soient régis par le droit et non pas par la volonté arbitraire de l'un ou de l'autre. Il en sera de même en droit international; du jour où il y a une communauté internationale, qui est un fait maintenant, s'est posée la question de la réglementation des pouvoirs respectifs de l'Etat et de la Communauté internationale. C'est là une question de droit et non pas de plus ou moins grande force, ou de volonté arbitraire de l'une ou l'autre des parties, et c'est précisément le plus grave des problèmes dont la solution importe dès maintenant au droit international.

Il a fallu examiner cette question de la transposition de la souveraineté de l'Etat à la S.D.N., puisque c'est la solution que certains préconisent aujourd'hui comme la seule façon de sortir des difficultés actuelles, économiques, politiques et autres; mais il est trop évident que dans cette substitution de la

Source : BIU Cujas

souveraineté de la S.D.N. à celle de l'Etat n'est pas le danger que nous courons en ce moment. Si nous nous plaçons sur le plan de la pratique internationale et non plus de la théorie, il n'y a pas à lutter contre une souveraineté absolue de la S.D.N., il y aurait bien plutôt à accroître les pouvoirs qui lui ont été conférés, pour lui permettre de lutter contre l'égoïsme, l'ambition d'un trop grand nombre d'Etats. On a craint à ce point de vue d'aller trop vite et trop loin et il était peut-être prudent, surtout au début, de ne pas le faire. On a en effet lancé contre ceux qui voulaient une S.D.N. puissance l'accusation de vouloir créer un superétat, et ce terme de superétat lancé par tous ceux, juristes ou gouvernants, qui voulaient que l'Etat restât seul maître, a fait beaucoup de mal par son imprécision. Il est bien nécessaire, quand on l'emploie, de savoir en quel sens on le prend. Si on veut affirmer par là que la S.D.N. ne doit pas s'ériger en souveraine au-dessus des Etats, comme celui-ci domine souverainement les communes, les provinces ou départements. Cela est bien certain. Mais, il est non moins certain que ce n'est pas à craindre aujourd'hui. Et si, au contraire, par l'expression de super-état, on veut dire simplement qu'il doit y avoir des cas où une collectivité - ici la collectivité internationale - possède des droits supérieurs à ceux de ses membres, il est non moins certain que cela doit être en effet, sinon la S.D.N. ne serait apte à rien, pas même à trancher les conflits entre Etats, car ce rôle du juge suppose déjà qu'on peut contraindre les justiciables à respecter la décision intervenue.

Il ne doit donc y avoir nulle part de souveraineté absolue, il ne doit y avoir qu'une souveraineté relative, le droit de décider en dernier ressort sur certaines questions, le droit du dernier mot en une matière donnée. En matière internationale, ce n'est évidemment pas un Etat qui peut commander à un autre Etat; il faut donc que ce soit un organe international, S.D.N. actuelle ou toute autre qui la remplacerait, et sans laquelle il ne peut pas y avoir de communauté internationale effective et agissante.

La question du partage de la souveraineté

La vraie difficulté pour beaucoup de juristes, c'est la question du partage de la souveraineté, car on se heurte ici encore aux théories du siècle dernier, très en vogue depuis la Révolution. On se rappelle la fameuse trilogie de la souveraineté indivisible, imprescriptible et illimitée. Souveraineté indivisible, donc elle ne peut pas être partagée entre deux ou plusieurs organes. On en est bien revenu aujourd'hui et chacun reconnaît l'erreur qui gît dans cette affirma-

Source : BIU Cujas

tion. Si la souveraineté n'est autre chose que le droit de décider en dernier ressort, il est bien évident qu'il est indivisible sur un point donné, mais il est non moins certain que les attributions de la souveraineté, sont parfaitement divisibles, elles peuvent être fractionnées. Distinction entre pouvoir spirituel et pouvoir temporel, voilà déjà une première répartition des pouvoirs ou compétences. Puis à l'intérieur de l'Etat, la constitution peut créer des pouvoirs distincts, pouvoir exécutif, législatif, judiciair Vient enfin, le partage des compétences entre les Etats et la collectivité internationale; l'Etat est maître chez lui, mais à condition de respecter les grands principes de la loi internationale, qui commencent aujourd'hui à réglementer jusqu'à sa façon de se comporter à l'égard de ses ressortissants; il doit respecter en eux laliberté individuelle, leur propriété privée, les droits des minorités. Mais ceci admis, il est maître chez lui, il peut organiser comme il le veut sa constitution interne, son administration; ses rapports avec ses ressortissants dépendent en principe de lui. Au contraire, dès qu'il entre en rapport avec d'autres Etats ou bien avec la S.D.N., la question déborde la compétence de l'Etat, elle est de la compétence naturelle d'un organe international. C'est donc bien le partage, sinon de la souveraineté, du moins des attributions de la souveraineté, exactement comme on le constate d'ailleurs déjà dans la forme fédérative; Etats fédéraux ou Confédération des Etats, et c'est bien pour cela que la S.D.N. s'en rapproche dès maintenant; partage des attributions de la souveraineté, ou répartition des compétences, suivant la formule qu'on préfère généralement aujourd'hui, cela revient exactement au même.

Voici donc la réponse à faire à ce grave problème de la souveraineté, qui constitue actuellement le point le plus discuté du droit public. Il existe bien une souveraineté en droit interne, un droit de commandement de l'Etat (l'Etat pouvoir) sur ses ressortissants ce qu'on a pu appeler l'Etat-nation. Cette souveraineté interne est d'ailleurs elle-même limitée. On peut dire pour employer des définitions qui ont un grand succès en Allemagne, que la souveraineté consiste bien, en principe, dans le fait pour l'Etat de n'être obligé ou déterminé que par sa propre volonté. Mais si on veut voir dans cette définition une notion de droit et non pas une notion de pur fait, il faut ajouter que l'Etat n'est obligé ou déterminé par sa propre volonté que dans les limites du pouvoir supérieur du droit et conformément au but qu'il est appelé à réa-

Source : BIU Cujas

liser, but qui est le bien commun de la nation, inséparable dans une certaine mesure du bien de la communauté internationale.

Cette double restriction sauvegarde à la fois d'un côté les droits des ressortissants de l'Etat, individus ou groupes secondaires, de l'autre, les droits des autres Etats, qui sont comme lui membres de la communauté des nations et en même temps ceux de cette dernière elle-même, qui possède dès aujourd'hui une existence et des droits propres.

Tout ce que l'Etat peut revendiquer, c'est une certaine indépendance

Quant à la souveraineté internationale de l'Etat, bien qu'on ait longtemps employé cette expression, il n'y a là qu'une façon inexacte de s'exprimer. Tout ce qu'on peut entendre par là, c'est une certaine indépendance, qui est la conséquence nécessaire et comme le reflet de la souveraineté interne; mais si l'on entend aller plus loin, il y a là une erreur certaine. Il n'y a pas, il ne peut pas y avoir de souveraineté internationale, puisque nul Etat ne possède le droit de commandement à l'égard des autres. Tout ce que l'Etat, l'Etat-pouvoir agissant au nom de l'Etat-nation (en droit international, ces deux termes au lieu de s'opposer l'un à l'autre, comme ils le font souvent en droit interne, font bloc pour s'opposer au bloc identique formé par les autres Etats-nations), tout ce que l'Etat pouvoir agissant au nom de l'Etat nation peut faire, tout ce qu'il peut revendiquer, c'est une certaine indépendance et encore cette indépendance même est-elle loin d'être complète, puisque du jour où existe une société internationale, il y a une règle de vie de cette société, règle de vie qui est le droit international, et qui vient nécessairement limiter sur certains points l'indépendance de l'Etat.

C'est donc bien à tort, qu'on a pu longtemps présenter la souveraineté de l'Etat, surtout considérée comme absolue, comme le fondement du droit international; elle ne peut pas plus être le fondement du droit international que la liberté de l'individu considérée comme inaliénable et illimitée ne peut être le fondement du droit public interne. A elles seules, la liberté individuelle dans l'Etat, la souveraineté nationale illimitée dans la communauté internationale, assureraient bien plutôt la destruction de tout le droit public. Elles doivent être complétées toutes deux par la notion de droit rationnel ou objectif à fondement moral, c'est-à-dire à base de justice et non plus de force, cette dernière ne constituant qu'un moyen de réalisation, qui est d'ailleurs très utile et parfois nécessaire.

Seul le droit ainsi conçu peut être considéré comme souverain; le droit international de ces dernières

Source : BIU Cujas

années nous en a offert, après une bien longue éclipse, les premières réalisations concrètes dans la conciliation et l'arbitrage international, dans les commissions d'enquête, les recommandations du conseil et les décisions de la cour permanente de justice internationale. Il faut souhaiter pour le bien de la communauté que ces premiers essais aillent se développant toujours davantage et que les solutions de justice se substituent de plus en plus à celles de la force.

Groupements auxquels il faut refuser le caractère d'Etat

Sachant maintenant ce qu'est l'Etat en droit international, quelle est la limite de ses pouvoirs, il nous faut examiner quelles sont les collectivités qui doivent être considérées comme des Etats. Nous allons avoir pour cela à utiliser le critérium généralement reconnu qui a déjà été donné : l'Etat est la collectivité qui réunit les trois caractères suivants : une réunion d'hommes ou de groupes sur un territoire déterminé, soumis à une même autorité indépendante exercée en vue du bien commun.

En se plaçant au point de vue de cette définition qu'on peut considérer comme très généralement admise, il faut donc refuser le caractère d'Etat à toute une série de groupements, qu'on pourrait être à première vue tenté de confondre avec lui.

La Ligue hanséatique

L'un de ces groupements assez proche des Etats, a été la célèbre Ligue hanséatique qui, pendant des siècles, a été une très grande puissance, infiniment plus riche que beaucoup d'Etats, ayant un pavillon à elle et entretenant des relations internationales. Cependant, elle ne constituait pas un Etat, parce que son but, son unique but était le commerce, elle était comme une gigantesque association commerciale et non pas un Etat ayant pour but d'exercer le gouvernement temporel sur un groupe d'hommes donné.

La Compagnie des Indes Orientales

On peut en dire autant d'une autre association, qui a été célèbre elle aussi, mais qui a duré moins longtemps, c'est la Compagnie des Indes Orientales, créée par la Grande Bretagne pour lagestion de son immense empire des Indes. La Compagnie des Indes avait des droits quasi-souverains et à ce point de vue elle se rapprochait beaucoup d'un Etat; elle avait une armée, une police à elle, elle avait le droit de prendre des mesures réglementaires, voire législatives, elle avait enfin le droit de les faire exécuter. Elle possédait donc en apparence presque tous les droits d'un Etat. Cependant, elle n'était pas un Etat, non seulement parce que son but dernier était le commerce, un peu comme pour la Ligue hanséatique; c'était pour cela qu'elle était créée, et cette force armée, cette police n'étaient pour elle que des moyens en vue de l'exercer dans de meilleures conditions. De plus à la

Source : BIU Cujas

différence de la Ligue hanséatique, qui était indépendante, la compagnie des Indes n'était pas un Etat, parce qu'elle était soumise à la souveraineté du Royaume Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande. De ce seul chef elle n'était pas un Etat, car, il n'y a pas d'Etat, là où on est soumis à la souveraineté d'un autre Etat, et la Grande-Bretagne a prouvé sa souveraineté, quand elle l'a voulu, en mettant fin à l'autonomie de la Compagnie des Indes.

Les Pavillons noirs

A plus forte raison, il ne faut pas voir des Etats dans le cas où on se trouve en présence d'une collectivité, qui poursuit des buts tout à fait irréguliers, comme cela a été le cas pour certaines collectivités, qui ont joué un rôle en droit international. Ainsi, dans notre conquête du Tonkin, la France eut à lutter longtemps contre un groupement, qui a joué un rôle politique et militaire important, les Pavillons Noirs. Ce n'était aucunement un Etat, c'était en réalité une association de pirates et non pas un Etat. Remarquez bien que l'on ne dit pas qu'ils n'étaient pas un Etat, parce qu'ils se conduisaient d'une façon contraire aux principes du droit; cela a pu arriver à des Etats. Un Etat qui viole d'une façon outrageante les principes du droit ne cesse pas par là même d'être un Etat, exactement comme un individu qui commet un crime ne cesse pas d'être un homme. Mais cette association poursuivait un autre but que celui des Etats, c'était, en somme, une association commerciale, mais pratiquant le commerce par des moyens illicites, une association de pirates.

Comment distinguer un Etat des autres personnes internationales

Il faut donc se garder de voir partout des Etats et surtout des Etats souverains. Mais alors, comment peut-on distinguer l'Etat souverain des autres personnes internationales, avec lesquelles il peut présenter quelques points de ressemblance ? Il y a des cas où la distinction est simple. Chaque fois qu'il manque à une personne internationale un des caractères essentiels qui viennent d'être indiqués, on n'est pas en présence d'un Etat véritable. Par exemple, la Commission du Danube ou la Commission des Détroits, bien que personnes internationales, exerçant certains droits de souveraineté ne sont pas des Etats, elles n'ont ni nationaux, ni territoire, ni bien commun universel à poursuivre, elles sont créées dans un but particulier. On sait aussi que l'Eglise n'est pas un Etat, parce que son but est absolument spécial, c'est un but spirituel et non pas temporel, comme celui de l'Etat.

Les membres des Etats fédéraux ne sont pas des

L'Etat véritable c'est celui qui, réunissant les quatre conditions précitées, jouit de plus d'une indépendance complète à l'extérieur; là où cette indépen-

Source : BIU Cujas

états

dance n'existe pas, on se trouve en présence de ce qu'on peut appeler des collectivités secondaires, qui ne sont pas directement soumises au droit international. Par exemple, il ne faut pas considérer comme Etats véritables les membres des Etats fédéraux. Ne sont pas Etats véritables, non seulement les cantons suisses, pour lesquels la question se pose peut-être moins encore que pour d'autres, parce qu'ils sont bien petits, mais même les Etats particuliers des Etats-Unis, dont certains sont immenses; il y en a, tel le Texas, qui sont grands comme trois ou quatre Etats d'Europe réunis; ils ne sont pas cependant des Etats véritables, parce que ces collectivités relèvent, non pas directement du droit international, mais d'un Etat central, la Confédération suisse pour les cantons suisses, le gouvernement des Etats-Unis en Amérique, et c'est l'Etat central qui seul apparaît comme ayant une compétence internationale. Un Etat particulier, un Etat d'Europe, par exemple, qui serait en conflit avec le Texas ne peut pas s'adresser à cet Etat membre, il doit s'adresser au gouvernement des Etats-Unis.

Pendant longtemps, il aurait fallu en dire autant des grands Dominions anglais; mais aujourd'hui la question se pose pour eux d'une façon toute différente.

On a insisté sur cette question de l'Etat souverain, parce qu'elle est encore très discutée; c'est d'ailleurs en somme une question de définition et les auteurs voient un Etat partout où il y a quelque autonomie; mais cela les conduit à voir des Etats jusque dans les colonies; on est arrivé à voir des Etats dans les colonies à peine décentralisées, comme l'Algérie ou le Tonkin. Et, en effet, si on abandonne ce critérium de l'Etat indépendant, de l'Etat qui ne dépend d'aucune autre collectivité et qui relève directement du droit international, il n'y a pas d'autre critérium possible et on ne peut plus distinguer l'Etat non pas seulement des colonies, mais aussi des provinces décentralisées.

Les Etats membres de la S.D.N. sont des Etats

Il semble qu'à ce critérium, qui paraît très satisfaisant pour l'esprit, on puisse aujourd'hui, depuis la création de la S.D.N., adresser une certaine objection. Si en effet il faut l'indépendance complète pour être un Etat, ne peut-on pas dire que les Etats qui font aujourd'hui partie de la S.D.N. cessent d'être Etats, puisqu'ils sont soumis dans une certaine mesure à l'exercice des droits de la S.D.N. La réponse à faire est très simple : ces Etats n'ont pas perdu leur souveraineté en entrant dans la S.D.N., parce qu'ils y sont entrés par leur propre volonté; ils pouvaient ne pas y entrer, ils peuvent même en sortir et

Source : BIU Cujas

le cas s'est présenté pour certains Etats, comme pour le Brésil et pour l'Espagne, qui y est d'ailleurs revenus.

Au contraire, quand on se trouve en présence d'autres formes d'Etats, Etats membres des Etats fédéraux, Etats protégés, on constate une différence radicale entre leur situation et celle des Etats membres de la S.D.N. En effet dans le second cas, celui des Etats membres et des Etats protégés, il y a une situation imposée, une situation à laquelle ne peut se soustraire le prétendu Etat qui y est soumis; il ne peut par sa propre volonté se séparer de l'Etat central ou de l'Etat protecteur, tandis que l'Etat membre de la S.D.N. peut la quitter moyennant un simple préavis de deux années.

Donc, le seul critérium de l'Etat c'est l'indépendance, l'indépendance complète, non pas à l'égard du droit international, qui s'impose à tous les Etats, mais à l'égard de toute autre collectivité déterminée, par exemple de tout autre Etat particulier.

Les différentes sortes d'Etats

Même en réduisant ainsi le nombre des Etats véritables, on constate qu'il existe de nombreuses sortes d'Etats. Il y a d'abord une distinction fondamentale à établir entre d'un côté ce qu'on appelle l'Etat simple, on dit souvent encore l'Etat unitaire, et d'un autre côté, tous les Etats que l'on peut réunir en bloc sous l'appellation commune d'Etats composés.

C'est à l'intérieur de cette seconde distinction qu'il y a lieu d'établir de multiples divisions.

L'Etat simple ou unitaire

Comme l'indique son nom l'Etat simple ou unitaire est la forme d'Etat la plus simple, et au point de vue du droit international, il n'y a presque rien à en dire, puisque les questions qui se posent à ce sujet sont du ressort du droit public interne.

Et cependant, quand on va au fond des choses, on s'aperçoit que même dans l'Etat simple on peut établir certaines distinctions, car à côté du véritable Etat simple, dont toutes les parties se trouvent sur le même plan - l'état simple qui ne se compose, par exemple, que de communes, provinces, ou départements, traités de la même façon, - il existe une autre sorte d'Etat, qui est certainement aussi un Etat unitaire en ce sens qu'il ne possède qu'une souveraineté unique, qu'il n'y a qu'un seul centre d'impulsion politique et gouvernementale dans la métropole, mais il possède à côté de la métropole un certain nombre de collectivités qui n'en font pas un Etat composé, parce qu'elles n'ont aucune autonomie véritable, mais qui sont cependant soumises à un régime spécial; c'est le cas de l'Etat qui possède des colonies non autonomes.

"Les Cours de Droit" U Répétitions Écrites et Orales
8, Place de la Sorbonne, 3 Reproduction interdite
Source : BIU Cujas

Ainsi à côté des Etats qui sont de véritables Etats simples comme la Suède, la Norvège, la Yougo-Slavie, la Roumanie, qui n'ont pas de colonies, il y a un autre type d'Etats unitaires, la France, par exemple, qui a toujours été considérée comme le type de l'Etat unitaire, ce qui ne l'empêche pas de posséder un grand nombre de colonies. Quelques-unes de ces colonies sont assimilées aux départements et aux communes de la métropole, mais beaucoup d'autres sont soumises à un régime particulier. Cependant, la France est toujours un Etat unitaire, parce qu'il y a un centre unique d'impulsion politique et gouvernementale.

La Grande-Bretagne

On dit parfois que la Grande-Bretagne (c'est-à-dire l'Angleterre, l'Ecosse et le pays de Galles, mais non pas l'Irlande) constitue une union incorporée et non pas un véritable Etat unitaire. Cette union incorporée serait la forme la plus étroite d'union; elle est même tellement étroite qu'au point de vue international on peut la laisser de côté. Au point de vue international, l'Ecosse et le pays de Galles ne comptent pas plus que la Bretagne ou la Provence; par conséquent, au point de vue du droit international, la Grande-Bretagne est un pays unitaire.

L'Etat composé

Il y a deux grandes sortes d'Etats composés; la première est celle dont tous les membres se trouvent entre eux sur un pied d'égalité, et la seconde est celle, au contraire, dans laquelle l union est réalisée avec certains rapports de subordination entre un Etat et les autres.

Les Etats où l'union a lieu sur un pied d'égalité forment comme une sorte de démocratie d'Etats. Il y en a eu un certain nombre au cours des siècles; actuellement, presque tous ces Etats, et même ces Etats, peut-on dire, se présentent sous la forme fédérative; auparavant, il s'en présentait aussi sous deux autres formes, qui portent le nom d'union personnelle et d' union réelle.

L'union personnelle)

L'union personnelle était une forme d'Etat composé dans laquelle les liens qui réunissaient ces Etats étaient extrêmement larges. En pratique, et c'est un peu ce qu'indique ce nom, dans cette union, les rapports étaient dûs surtout à la personne du souverain, de sorte que, pratiquement l'union personnelle ne peut fonctionner qu'entre des monarchies.

Dans cette union, les Etats n'étaient que deux, en général, tandis que dans l'Etat fédéral, il peut y en avoir 20, 30, 40. Les Etats formant une union personnelle possèdent une autonomie à peu près complète au double point de vue intérieur et extérieur. Ce sont en réalité deux Etats distincts avec ce seul point com-

Source : BIU Cujas

mun qu'ils ont le même monarque. Il n'en existe plus aujourd'hui.

Les cas d'union personnelle

Les trois cas les plus remarquables d'union personnelle qu'on puisse citer, sont d'abord l'Angleterre et le Hanovre. Cette union personnelle a survécu jusqu'à une époque relativement récente, puisqu'elle n'a pris fin qu'à l'avènement de la reine Victoria. Un autre cas d'union personnelle, a été l'union de la Hollande et du Luxembourg, qui a pris fin seulement en 1890, lors de l'avènement au pouvoir en Hollande de la reine actuelle. Le Luxembourg n'admettait pas alors l'avènement au pouvoir des femmes, de sorte que l'union prit fin du fait de l'existence de lois successorales différentes dans les deux Etats.

Le dernier exemple qu'on puisse citer et d'un ordre un peu différent, c'est celui de la Belgique et du Congo? L'Etat libre du Congo à été pendant longtemps une création tout à fait anormale du droit international. Il a débuté dans la vie nationale belge comme une sorte de propriété privée du roi Léopold, qui l'avait fait découvrir par Stanley. Léopold II voulut donner un statut à cette immense colonie et il créa dans ce but l'Association internationale du Congo, puis, ne pouvant faire reconnaître le Congo comme colonie belge par le Parlement et la nation belge, qui étaient effrayés de se voir une colonie infiniment plus grande que la métropole, il fit reconnaître l'Association internationale du Congo comme Etat, et même comme Etat indépendant en apparence, sous le nom d'Etat libre du Congo. Ce fut un des buts de la Conférence de Berlin de 1885.

A ce moment, l'Etat libre du Congo était en état d'union personnelle avec la Belgique, c'est-à-dire que tous deux avaient le même souverain. Il présentait cette double particularité que la Belgique devait assurer à tous les Etats d'Europe la liberté commerciale, et qu'elle devait garantir la protection des indigènes. Il existait donc déjà une certaine protection, non pas des minorités, puisque les indigènes étaient là bas une forte majorité, mais une protection de la liberté individuelle.

La France, d'après la Conférence de Berlin, possédait un droit de préemption à l'égard de l'Association internationale du Congo, dans le cas où celle-ci aurait disparu, mais elle n'a pas eu à user de ce droit. En effet, comme Léopold II tenait à réserver cette colonie à son pays et il a d'abord légué le Congo à la Belgique, puis, comme il considérait que la chose était un peu délicate, il parait singulier de voir surgir à cette époque cette vieille idée de souveraineté patri-

Source : BIU Cujas

poniale, un roi léguant une immense colonie, il a réussi de son vivant à faire annexer le Congo à la Belgique par une loi belge.

Cette loi a soulevé certaines difficultés du côté spécialement de l'Angleterre et de l'Allemagne, qui auraient été bien aises d'annexer cette magnifique colonie. L'annexion en question souleva leurs protestations, parce que, disaient-elles, la Belgique était un Etat perpétuellement neutre; la neutralité belge étant garantie par les puissances, il ne pouvait dépendre de la Belgique d'augmenter ainsi indéfiniment les risques de la garantie, car il est évidemment beaucoup plus dangereux d'avoir à garantir un immense Etat en dehors de l'Europe qu'un petit Etat en pleine Europe. Puis, tout s'arrangea, le Congo est devenu colonie belge, sans aucune protestation, et ainsi a disparu le dernier cas d'union personnelle.

L'union réelle

L'union réelle était une forme d'union beaucoup plus intéressante et plus stable que la précédente : chaque Etat y conservait bien son autonomie interne, mais celle-là seulement; il perdait son autonomie externe qui est toujours celle qu'on perd en premier lieu en cas de réunion à un autre Etat. Dans une union réelle, il n'y a donc plus qu'un seul ministère des Affaires Etrangères, un seul ministère de la guerre, et de la marine, et aussi un ministère commun pour les dépenses nécessaires à ces divers services.

Il y avait, avant la guerre, deux cas de cette union en Europe, union beaucoup plus durable que la précédente, puisqu'elle n'est plus à la merci d'une loi successorale différente. Le premier était celui de la Suède et de la Norvège. Les deux Etats Scandinaves étaient arrivés à une autonomie à peu près totale en droit interne; mais à l'extérieur, tous deux avaient des consuls communs; la Norvège prétendit qu'elle était insuffisamment représentée par des consuls que la Suède choisissait presque toujours en fait parmi ses nationaux. A la suite de difficultés où la Suède refusa de céder, la Norvège décréta la séparation. La Suède ne chercha pas à rétablir par la force l'ancien état de choses, de sorte que depuis ce temps les deux Etats mènent d'un commun accord une vie indépendante.

Le second cas d'union réelle a pris fin d'une façon plus tragique, c'est celui de la monarchie austro-hongroise. Cette monarchie pratiquait ce qu'on appelait le dualisme, c'est-à-dire qu'elle reconnaissait deux grands Etats distincts, l'Empire d'Autriche et le Royaume de Hongrie; le même souverain était Empereur d'Autriche et Roi de Hongrie. Peut-être l'Autriche-Hongrie se serait-elle sauvée en reconnais-

Source : BIU Cujas

sant, comme il en était question longtemps avant la guerre, non plus le dualisme, mais le trialisme, c'est-à-dire en donnant l'autonomie au groupe des Tchèques et des Slaves. Elle s'y est toujours refusée et ce fut la cause de sa chute à la fin de la guerre.

Comme pour la Suède et la Norvège, en Autriche-Hongrie, chaque Etat avait son administration intérieure complète; le seul point commun entre eux c'était, en dehors du souverain, les délégations communes, qui étaient nommées par les deux Parlements pour les affaires communes, qui étaient, comme toujours, les Affaires Etrangères, la guerre, la marine, et les Finances relatives à ces divers services.

Il devient difficile aujourd'hui de trouver un cas d'union réelle; peut-être cependant peut-on citer le cas du Danemark et de l'Islande. Il semble bien, en effet, que depuis 1918, le Danemark et l'Islande vivent sous la forme d'union réelle. Ce serait le seul cas de survivance de cette forme d'union.

L'Etat fédératif

De sorte qu'aujourd'hui, il ne reste plus qu'une seule forme d'union pratiquée et qui, elle, au contraire, a gagné énormément de terrain au cours du siècle dernier, c'est la forme fédérative, qui est encore aujourd'hui très actuelle et qui cependant remonte déjà haut, puisque l'on voit dès la fin du Moyen Age des Etats fédératifs se former en Europe; tel est notamment le cas de la Suisse, dont l'union remonte au XIII° siècle.

La forme fédérative se subdivise elle-même en deux formes distinctes, qui portent les noms de confédération d'Etats et d'Etat fédéral.

La Confédération d'Etats

La première de ces formes a disparu aujourd'hui, à moins que l'on n'admette que la S.D.N. ne soit une confédération d'Etats; mais ce ne serait pas tout à fait une confédération d'Etats dans le genre des autres confédérations qui étaient toujours des confédérations limitées, s'étendant à quelques Etats voisins, tandis que le but de la S.D.N. c'est de constituer une société universelle.

La confédération d'Etats porte, en français, comme en allemand et dans d'autres langues, un nom très bien choisi, parce que ce pluriel même, confédération d'Etats, montre bien que les différents Etats réunis conservent leur personnalité complète, nationale et internationale. C'est le fait essentiel, qui a frappé les juristes, et c'est pour cela que dans beaucoup de langues (cpr. Staatenbund en allemand) le mot Etat est mis en pluriel. La Confédération d'Etats c'est une union d'Etats, qui sont restés souverains. Avec elle; nous nous trouvons donc bien sur le terrain interna-

Source : BIU Cujas

tional. En revanche et pour la même raison, la confédération d'Etats ne comporte qu'une autorité centrale rudimentaire, ce qui est pour elle une cause de faiblesse. Ceci explique que la confédération d'Etats ne soit pas une forme stable et que toutes aient disparu, en fait, plus ou moins vite. Elles disparaissent d'ailleurs de deux façons bien différentes; tantôt la Confédération d'Etats disparaît parce que les divers Etats reprennent une indépendance complète; tantôt au contraire, et cela a été le cas le plus fréquent, la confédération d'Etats disparait parce que les Etats, qui avaient des raisons particulières de se réunir, considèrent que cette union est encore insuffisante, et ils arrivent à cette forme plus parfaite qu'est l'Etat fédéral.

Si, dans la confédération d'Etats, ceux-ci restent souverains, cela ne veut pas dire qu'il n'y ait au-dessus d'eux aucun pouvoir constitué. Cela n'a d'ailleurs rien d'étonnant, puisque l'on voit bien aujourd'hui la S.D.N. fonctionner au-dessus d'Etats, qui restent certainement souverains. Tel est précisément aussi le cas dans la Confédération d'Etats. On y trouve en général une assemblée commune qui, dans les populations germaniques, a souvent porté le nom de Diète. L'ancienne Diète germanique, par exemple, est une assemblée qui n'a pas en réalité de pouvoir propre; puisque la confédération d'Etats ne constitue pas un nouvel Etat superposé aux Etats membres, il n'y a pas d'Etat central, et il n'y a pas par conséquent de véritable pouvoir public central, ni législatif, ni exécutif. Cette Diète est une assemblée de plénipotentiaires et à tous ces points de vue, il y a une grande ressemblance entre la Confédération d'Etats et la S.D.N. actuelle; seulement, la confédération d'Etats est toujours conclue entre Etats voisins.

De ce fait que la Confédération d'Etats n'est régie que par une Diète de plénipotentiaires, il résultait une conséquence très fâcheuse au point de vue de la vie du groupe, cette assemblée ne pouvait en principe prendre des décisions qu'à l'unanimité. C'est cette nécessité de l'unanimité, que nous retrouvons dans la S.D.N. qui a rendu si difficile la vie des confédérations d'Etats.

Même dans cette forme d'union on trouve cependant parfois des exceptions à la règle de l'unanimité. En Droit public, en effet, il n'y a jamais de classification absolue. Dans les formes en évolution comme la Confédération Germanique de 1815 nous constaterons que l'Assemblée centrale exerce des attributions importantes et dans certains cas la décision peut être

Source : BIU Cujas

prise à la majorité. Cette dédision peut être exécutée par la force des armes - les armées des divers Etats, puisqu'il n'y a pas d'armée fédérale. Mais à part ces exceptions rares la règle est celle de l'unanimité.

Il est inutile de dire que c'est là la grande cause de faiblesse de la Confédération d'Etats comme c'est une cause de faiblesse pour la S.D.N. La confédération d'Etats nous apparait comme une République d'Etats avec liberum veto. On se rappelle l'ancienne Diète polonaise ; le liberum veto consistait dans le fait que chaque seigneur avait le droit par sa seule voix d'empêcher l'admission d'une mesure désirée par la quasi totalité. Il n'y avait qu'un remède auquel on recourait parfois : quand ces opposants étaient peu nombreux on les expulsait ou on les massacrait s'ils résistaient. C'est à des institutions de ce genre que la Pologne a dû de perdre l'existence. La Confédération d'Etats est un peu la même chose; on arrive à l'anarchie ou à la dissolution. Le seul recours est un coup de force de la majorité.

Liberum veto

Non seulement la Confédération d'Etats n'a pas de pouvoir législatif mais elle ne comporte pas de pouvoir exécutif. Il peut y avoir un président de la Confédération qui sera par exemple l'Empereur, mais ce président n'a qu'un rôle honorifique. Il exécute les décisions de la Diète dans son Etat à lui, mais dans tous les autres Etats ce sont les gouvernements des Etats membres qui exécutent eux-mêmes ces décisions, c'est-à-dire que même dans les cas rares où la décision peut être prise à la majorité, l'Etat qui se trouve dans la minorité exécute les décisions quand elles ne lui déplaisent pas trop. C'est une nouvelle grande cause de faiblesse que nous rencontrons encore aujourd'hui dans la Société des Nations.

Pas de pouvoir exécutif dans la Confédération

C'est ce qui a fait que jusqu'ici la confédération d'Etats n'est jamais apparue que comme une forme transitoire destinée à préparer le passage à l'Etat fédéral.

La Confédération d'Etats forme transitoire

Ce mot d'Etat fédéral est très bien choisi, car il indique qu'on se trouve en présence d'un Etat central, les membres ayant renoncé en principe à leur souveraineté externe en faveur de l'Etat central. C'est presque toujours ainsi que se termine la Confédération d'Etats. L'Etat fédéral, qui est une forme très répandue et s'étend à plus de la moitié du monde, en réalité n'appartient plus au domaine du droit international puisqu'il y a là un Etat central qui compte seul désormais au moins au point de vue externe. Ce n'est qu'au point de vue interne que les Etats membres conservent leur autonomie.

Source : BIU Cujas

Nous allons indiquer rapidement les Etats qui ont vécu sous la forme confédérale.

Confédération helvétique

Le premier est la Confédération helvétique qui débute au XIII° siècle avec l'union des trois vieux cantons : Uri, Schwitz et Unterwald. Ce n'est que petit à petit que la Confédération s'est étendue; elle comprenait au XVI° siècle déjà 13 cantons. L'histoire de la Confédération helvétique est assez mouvementée et cependant cette forme fédérative apparaît comme liée d'une façon presque indissoluble à la vie suisse. Ce n'est qu'à une seule période et parce que cela lui fut imposé, que la Suisse vécut sous la forme unitaire. C'est au moment de la Constitution qui lui fut imposée par le Directoire de 1795 et qui fut vite modifiée, car Napoléon plus pratique, par son Acte de médiation permit dès 1803 à la Suisse de revenir à cette forme fédérative qui apparaît pour elle comme la forme de vie normale. Dès la chute de Napoléon, l'acte de Médiation fut remplacé par le Pacte Fédéral qui était moins bon et sous lequel la Suisse fut moins heureuse. Ce Pacte Fédéral s'étant montré insuffisant on tâcha de renforcer les liens entre les Cantons. Aussi la Confédération d'Etats fut-elle après deux révisions successives, en 1848 puis en 1874, remplacée par l'Etat fédéral suisse. En réalité la création de l'Etat fédéral date de 1848 mais en 1874 ses pouvoirs ont été renforcés.

Remarquons que la Suisse a conservé son nom officiel de Confédération Helvétique ce qui montre la force de survivance d'anciennes traditions. Mais il n'est pas douteux que ce nom est aujourd'hui inexact. La Suisse ne forme plus une confédération, ce n'est plus qu'un souvenir historique; elle est un Etat fédéral. La plupart du temps les Confédérations sont remplacées par des formes fédératives proprement dites.

Pays-Bas

Après la Suisse nous trouvons la République des Provinces unies des Pays-Bas qui date du XVI° siècle. Le traité d'Utrecht qui créa cette Confédération est de 1579. On a discuté sur le caractère de cette confédération. Certains y voient un Etat fédéral. Il semble bien que ses membres sont des Etats souverains, c'est donc une confédération d'Etats.

Comme pour la Suisse la Révolution française porta malheur à la forme fédérative en Hollande. La Confédération s'écroula en 1795 et la Hollande n'a plus jamais repris cette forme fédérative; même quand elle annexa la Belgique elle vécut sous la forme unitaire (ce ne fut même pas une union personnelle ou une union réelle, la Belgique ayant été purement et simplement annexée par la Hollande).

Nous arrivons aux Etats fédéraux types sur lesquels

Source : BIU Cujas

nous passerons rapidement. Quelques mots de l'Allemagne et des Etats-Unis.

L'Allemagne

L'Allemagne a pu être considérée longtemps comme le pays type des Confédérations. Elle en a pratiqué toutes les formes depuis les formes les plus anciennes, la fédération de bandes de guerriers, jusqu'aux formes les plus puissantes, comme celle du grand empire fédératif qui s'est écroulé en 1914, en passant par quantités de ligues, Ligue Hanséatique, fédération de cités, etc..

Saint-Empire

Nous nous bornons à rappeler les grandes formes fédératives qu'a connues l'Empire d'Allemagne. La première a été créée en l'an 800 par Charlemagne. Ce fut le Saint-Empire romain de la nation germanique, qui fut gouverné tantôt par des princes français, tantôt par des princes italiens, puis se fixa en Allemagne. Le Saint-Empire eut une durée de 1000 ans environ puisqu'il est tombé sous les coups de Napoléon 1er en 1805. Napoléon supprima un grand nombre d'Etats allemands. La paix de Wetsphalie en avait créé 300 et il est exact de dire que c'est Napoléon qui a fait faire à l'Allemagne le premier pas important dans la voie de l'unité.

Confédération du Rhin

Il créa aussi une Confédération du Rhin qui ne comportait que 15 provinces, les Provinces des Bords du Rhin, ces provinces vivaient sous une sorte de protectorat français. Bien entendu la Confédération du Rhin tomba avec Napoléon; elle fut remplacée en 1815 par la Confédération Germanique qui ne comporte plus que 39 Etats.

Confédération germanique

Cette confédération a laissé de très mauvais souvenirs en Allemagne. La Diète était impuissante, c'était l'anarchie et la Confédération fut, comme l'a dit un auteur allemand, un objet de tristesse pour le peuple allemand, et de dérision pour l'étranger. Ce n'est qu'en 1866, après Sadowa et la victoire de la Prusse sur l'Autriche que la Prusse exclut de la confédération cette Autriche qu'elle voudrait aujourd'hui y ramener et créa la Confédération de l'Allemagne du Nord qui, elle, contrairement à son titre, était bien un véritable Etat fédéral.

Confédération de l'Allemagne du Nord

La chose n'est pas douteuse car c'est cette même constitution qui fut adoptée quelques années plus tard après la victoire de l'Empire Allemand sur la France. Le grand Empire Allemand de 1871 n'est que la Confédération de l'Allemagne du Nord agrandie par l'adjonction des Etats du Sud, avec la même constitution. Cette constitution s'est écroulée en 1918 et a été remplacée par la Constitution de Weismar du 11 août 1919, qui elle-même devait disparaître quelques années plus tard, en 1933, le régime hitlérien a supprimé sous prétexte

Empire allemand de 1871

Source : BIU Cujas

d'économies et de simplification les divers Parlements d'Etats particuliers et il a fait pratiquement de l'Allemagne un Etat unitaire. Comme ce mouvement vers l'unité a eu lieu forcément en faveur de la Prusse qui était de beaucoup l'Etat allemand le plus important, on peut dire à ce point de vue que la Prusse est sortie de la guerre fortifiée et que la centralisation s'est considérablement accrue depuis la guerre. La Prusse a donc réussi à achever son rêve ancien de constitution d'un Etat allemand unitaire sous son hégémonie.

Etats-Unis

Les Etats Unis d'Amérique se sont composés, lors de leur formation, d'un certain nombre de colonies, qui jusque-là avaient vécu indépendantes les unes des autres sous la domination anglaise. Après leur sécession d'avec l'Angleterre elles devenaient Etats indépendants Ces Etats étaient évidemment beaucoup trop faibles pour vivre isolés, surtout étant donné qu'ils débutaient par une lutte contre l'ancienne métropole de sorte que presque aussitôt, par un premier pacte, qui porte le nom d' "Articles de la Confédération de 1778", les anciennes colonies se liguèrent entre elles pour lutter contre la Grande-Bretagne avec l'aide de la France. Comme cela résulte du Pacte, les Etats-Unis se sont conformés à ce qu'on peut considérer comme la règle générale en ce cas: quand d'anciens Etats indépendants adoptent la forme fédérative, ils débutent par la Confédération d'Etats. Une sorte de Diète fut créée qui prit le nom de Congrès des Etats-Unis d'Amérique. Elle constituait l'unique organe de l'Union, en théorie tout au moins, car on se trouvait en temps de guerre. Il est bien évident que ce n'est pas une Diète qui peut exercer le pouvoir en temps de guerre, de sorte que très vite on admit d'abord que, par dérogation au principe de la Confédération où toutes les décisions importantes seraient prises à l'unanimité, des décisions importantes seraient prises à la majorité et surtout les véritables chefs furent à ce moment des chefs militaires, notamment Washington. Cette union dura aussi longtemps que la guerre contre la métropole. Aussitôt après la guerre la Fédération devait se montrer d'une impuissance manifeste. Les chefs militaires avaient disparu; la Diète reprenait le pouvoir. Elle se montra impuissante, il n'y avait plus d'argent dans les caisses pour payer l'armée, les fonctionnaires, les travaux publics. Des difficultés financières et administratives surgirent. On s'aperçut vite qu'une révision était indispensable.

Les articles de la Confédération de 1778

Convention de Philadelphie (1787)

Cette révision fut faite par une nouvelle convention nationale qui se réunit à Philadelphie en 1787. Cette Convention se heurta à beaucoup de difficultés

Source : BIU Cujas

parce que les Etats membres se refusaient à abandonner leur souveraineté. A certains moments on se demanda si on allait aboutir. Enfin grâce à l'influence de quelques hommes d'élite et à celle d'un journal qui fut fondé pour défendre leurs théories, "Le Fédéraliste", cette Convention donna aux Etats-Unis leur seconde constitution (14 mai 1787) qui est encore aujourd'hui la Constitution américaine. Elle a été modifiée par une vingtaine d'amendements, mais le texte primitif est en principe resté en vigueur. Les Etats-Unis devenaient cette fois un véritable Etat fédéral avec un pouvoir central effectif. La seule concession faite aux Etats était la création d'un Sénat qui comportait deux sénateurs par Etat quelle que fut l'importance de ces Etats. Ceci est bien fédératif car dans un pays unitaire on n'aurait pas l'idée de donner à certaines provinces une représentation décuple de celle d'autres provinces, or il y a des Etats américains qui sont plus de 10 fois plus importants que d'autres. Cependant il y aurait eu des inégalités par trop grandes puisque, à cette époque, tout l'Ouest des Etats-Unis n'était pas habité; aussi on conserva un certain nombre de ce qu'on appela des territoires,; n'étant pas des Etats, ils n'étaient pas représentés au Sénat. Aujourd'hui la question n'a plus qu'un intérêt historique; tous les territoires métropolitains ont été transformés en Etats.

Constitution de 1787

La Constitution de 1787 a fonctionné d'une façon régulière pendant plus d'un siècle avec une seule grave atteinte lors de la guerre de Sécession. Les Etats du Sud qui considéraient que l'esclavage était indispensable à leur prospérité, soutinrent à ce sujet une longue guerre contre les Etats du Nord qui finirent par triompher et l'unité fut restaurée.

Guerre de Sécession

Tels sont les Etats fédéraux les plus anciens.

Quand l'Amérique du Centre et celle du Sud, et aussi une partie de l'Amérique du Nord avec le Mexique, ont recouvré leur liberté, comme la constitution fédérale des Etats-Unis avait fait ses preuves, on crut que c'était uniquement à cette Constitution que les Etats-Unis devaient leur prospérité, alors qu'en réalité c'est plus aux hommes qui manièrent la Constitution qu'à la Constitution elle-même qu'ils la devaient. Presque tous les Etats d'Amérique du Sud et le Mexique adoptèrent la forme fédérative qui devait donner de bien moins bons résultats dans ces pays. Le point intéressant de cette création, c'est que jusque là une Fédération commençait toujours par la forme de la Confédération d'Etats; ici, au contraire, puisqu'on copie une constitution préexistante, on l'adopte telle

Autres Etats fédéraux d'Amérique

Source : BIU Cujas

quelle, de sorte que les Etats de l'Amérique du Sud n'ont pas passé par la forme provisoire de la Confédération d'Etats.

Ces divers Etats fédéraux sont les suivants : Etats-Unis du Mexique, Etats-Unis du Vénézuela, République Argentine, Brésil. Il fallait auparavant ajouter la Colombie, mais depuis une révision qui a eu lieu en 1866 beaucoup de juristes considèrent que la Colombie est devenue un Etat unitaire.

Mexique et Brésil

Un dernier mot pour le Mexique et le Brésil. Ils présentent une particularité qui est très rare dans la forme fédérative. En effet ces deux Etats ont vécu à un certain moment sous la forme unitaire et ils sont passés ensuite à la forme fédérative. C'est l'évolution inverse qui est, comme nous l'avons déjà noté, le cas normal. Le Mexique est aujourd'hui l'un des Etats qui a, en théorie, la législation la plus respectueuse des droits des individus (procédure de l'Amparo), alors qu'en pratique, dans sa lutte contre la grande majorité catholique de la population, au point de vue des excès de pouvoir et des exécutions arbitraires, il se met presque sur la même ligne que la Russie soviétique.

Dominions britanniques

Voila donc tous les véritables Etats fédéraux qui existent à l'heure actuelle. A ces Etats proprement dits, ne faut-il pas ajouter un certain nombre d'autres collectivités, dont quelques-unes, comme importance, sont beaucoup plus grandes que bien des Etats européens. Nous faisons allusion à quelques-unes des grandes colonies anglaises à gouvernement responsable, les grands Dominions. Le Dominion du Canada est une fédération de provinces autonomes. La Confédération australienne a réuni tout un continent sous ses lois. Enfin la Nouvelle Zélande vit aussi sous la forme fédérative; de même encore un autre Dominion moins important, celui de Terre Neuve, Nous ne citons pas l'Afrique du Sud anglaise qui a vécu, elle aussi, sous la forme fédérative et qui a adopté récemment la forme unitaire. En revanche depuis 1921, il faut ajouter à ces Dominions un nouvel Etat, l'Etat libre d'Irlande, qui ne porte pas ce titre et qui a été créé par traité, ce qui semble indiquer qu'il a été conclu sur pied d'égalité avec l'Angleterre. (Traité du 6 décembre 1921). Il porte le titre d'Etat libre, et il est entendu qu'il jouira au moins des mêmes droits que ceux dont jouissent les grands Dominions; mais l'Irlande est un Etat unitaire.

Quelle est exactement la situation juridique de ces grandes collectivités ? Nous laissons de côté l'Irlande, dont le titre officiel est celui d'Etat libre, ce qui n'a rien de fédératif. Les grands

Source : BIU Cujas

Dominions à gouvernement responsable sont-ils de véritables Etats ? Nous retrouvons ici une question de terminologie analogue à celle que nous avons vue pour les membres des Etats fédéraux. Les anciens Etats allemands revendiquaient ce titre d'Etat; en fait les grands Dominions mériteraient mieux ce titre que les membres des Etats fédéraux, car nous savons que les membres des Etats fédéraux marchent en général vers l'unité; ils perdent donc de plus en plus le caractère d'Etats, tandis que les grands Dominions, à forme fédérale ou non, marchent de plus en plus vers une indépendance complète. Jusqu'à ces dernières années les Dominions malgré leur gouvernement responsable se trouvaient encore dans un certain état de dépendance à l'égard de la métropole. Dépendance au point de vue extérieur, puisqu'ils ne pouvaient se livrer à aucune activité d'ordre international. Dépendance d'ordre interne également; en théorie les lois de la métropole auraient en effet pu s'appliquer à un Dominion; les décisions en dernier ressort des affaires les plus graves étaient réservées au Conseil privé anglais. C'était donc une dépendance juridique à l'égard de la métropole.

Les Dominions sont des personnes internationales

Depuis quelques années les choses ont profondément changé, même au point de vue extérieur. Personne ne peut douter à ce point de vue aujourd'hui que les grands Dominions sont bien des personnes internationales, puisque la plupart d'entre eux sont entrés à la Société des Nations. Il est vrai, et c'est ce qui rend la question plus délicate, qu'ils s'y trouvent avec une autre colonie anglaise qui n'a aucune indépendance, les Indes, La situation des Indes est évidemment anormale et contraire à l'article premier du Pacte de la S.D.N. C'est une faveur qu'on a faite à la Grande-Bretagne pour augmenter le nombre de ses voix à la Société des Nations. Quant aux grands Dominions, non seulement ils font partie de la Société des Nations, mais depuis ce que l'on a appelé le statut de l'Empire Britannique (car l'Empire Britannique, malgré son horreur des constitutions écrites, s'est donné en 1926 une sorte de constitution impériale qui porte le nom de statut de l'Empire Britannique), les Dominions ont acquis le droit de conclure des traités ce qui est le premier droit international. Ils ont acquis également le droit de légation active et passive; c'est ainsi que le Canada et l'Irlande en usent déjà (ils ont des représentants aux Etats-Unis et à Paris) bien mieux que la Grande Bretagne qui avait déjà dans chacun de ces Etats un gouverneur général, qui représentait le pouvoir exécutif, leur envoie

Statut de 1926

Source : BIU Cujas

désormais un haut-commissaire qui est en réalité comme un agent diplomatique,,de sorte qu'on peut dire que la Grande-Bretagne est diplomatiquement représentée auprès des Dominions. Il y a bien encore certaines restrictions à cette indépendance internationale; par exemple le droit de déclarer la guerre appartient au roi pour tout l'Empire Britannique; mais, point capital, chaque Dominion déterminera lui-même la part qu'il compte y prendre. C'est donc la Grande Bretagne qui déclare la guerre pour tout l'Empire britannique, mais chaque Dominion fixe lui-même sa participation et il peut pratiquement la réduire à néant.

Les Dominions sont-ils des Etats ?

Faut-il conclure de tout ce qui précède que les grands Dominions sont devenus des Etats tout à fait indépendants ?

.. au point de vue externe

En théorie, ce n'est pas tout à fait exact. Il est bien clair qu'aujourd'hui encore si un conflit international surgissait avec un de ces Dominions, l'Etat avec lequel il entrerait en conflit ne devrait pas s'adresser directement à lui; s'il le faisait, immédiatement la Grande Bretagne entrerait en ligne; aujourd'hui encore elle n'admettrait pas qu'un Etat entrât en relations directes en cas de conflit avec un de ses Dominions. Au point de vue externe il y a donc encore un lien assez étroit entre la Grande-Bretagne et lesDominions.

... au point de vue interne

Au point de vue interne il ne faut pas aujourd'hui hésiter à déclarer que ces Dominions sont de véritables Etats. Il y a quelques années encore, certains juristes, notamment un Belge, M. Henri Rolin, faisait cette objection qu'il manquait à ces Dominions une des pièces essentielles de la constitution étatique; ces Dominions n'avaient pas de chef d'Etat qui leur fût propre, puisque leur Chef d'Etat était le roi de Grande-Bretagne, représenté chez eux par un gouverneur général. Il en serait résulté que s'ils avaient voulu se déclarer indépendants, la première chose à faire eût été de rompre les liens avec la Grande-Bretagne et de se donner un chef d'Etat.

On oubliait qu'il y avait une autre solution possible et il semble bien que ce soit celle qui paraît aujourd'hui adoptée. C'est de constater que le roi d'Angleterre est roi du Canada, d'Australie, etc.. au même titre qu'il est roi d'Angleterre. Faut-il dire par là que ces Etats vivent sous la forme d'union personnelle ? Non, car nous allons voir que leur union est beaucoup plus étroite que sous cette forme. Cela prouve que nous sommes ici en présence d'une forme tout à fait particulière qui ne rentre dans aucune des classifications antérieures (union réelle, union personnel-

Source : BIU Cujas

le, Confédération d'Etats, etc..)

Ils constituent une forme particulière

Cette solution est celle adoptée par l'auteur qui a étudié de plus près peut-être ces différents Dominions, M. Jean-Jacques Chevalier, dans son ouvrage en deux volumes sur l'Empire Britannique. Donc, en réalité, les Dominions réunissent toutes les conditions voulues pour être un Etat sauf une seule, une complète indépendance extérieure. Aujourd'hui cependant le gouvernement des Dominions entre en relations non plus avec le secrétaire d'Etat des colonies, mais avec le secrétaire d'Etat aux affaires étrangères, ce qui semble bien indiquer que la métropole les considère comme des Etats indépendants.

En fait ils sont des Etats indépendants

En tout cas ce n'est plus là qu'une question théorique et en fait ce sont des Etats indépendants. Leur situation juridique a complètement changé depuis la guerre. Si à deux ou trois points de vue ils n'ont pas encore l'indépendance absolue, il est certain que cela dépend aujourd'hui exclusivement de leur volonté. Si un des Dominions voulait se séparer de la Grande-Bretagne elle ne lutterait sans doute même pas contre cette séparation. Cette lutte en effet ne pourrait guère se terminer qu'à son détriment.

L'union de l'Angleterre et des Dominions est conforme aux intérêts de tous.

Pourquoi le cas ne se présente-t-il pas ? Pour une raison très simple : l'union se maintient et se maintiendra encore longtemps parce qu'elle est conforme aux intérêts de tous. C'est le lien le plus sûr. Elle est conforme aux intérêts anglais et non moins conforme aux intérêts des Dominions eux-mêmes. Il suffit de penser à la situation de ces Dominions qui presque tous pourraient avoir à craindre d'un pays plus puissant qu'eux et parfois très rapproché, comme les Etats-Unis par rapport au Canada, pour se rendre compte de leur intérêt propre. En effet, le Canada dans ses rapports avec les Etats-Unis tire une grande force du fait qu'il est un Dominion britannique. Il en est de même pour l'Australie à l'égard du Japon. L'intérêt au maintien de l'Union est donc réciproque.

Empire britannique

N'y a-t-il pas un cas nouveau de fédéralisme à ajouter à tous ceux dont nous avons parlé ? Nous avons vu les grands Dominions britanniques, mais que faut-il penser de l'Empire britannique lui-même ? Le Canada est une fédération ainsi que l'Australie, mais l'Empire britannique n'en est-il pas une aussi ? Le fait qu'il y aurait là des fédérations superposées ne doit pas nous étonner car nous rencontrerons bientôt le même cas dans la Russie.

Qu'est donc aujourd'hui cet immense Empire britannique ? Il est d'autant plus difficile de répondre à cette question que depuis la guerre, et même auparavant,

Source : BIU Cujas

il est en pleine évolution. Un certain nombre d'auteurs se demandent si cette évolution ne tend pas vers la forme fédérative. Déjà avant la guerre l'évolution était très nette. Les colonies les plus importantes, celles à gouvernement responsable, avaient vu leurs droits s'accroître, et on parlait déjà d'une République d'Etats autonomes, d'un Commonwealth of Nations. Déjà avant la guerre, il y avait eu des tentatives d'union; des conférences isolées avaient été réunies sous le nom de Conférences coloniales. C'était donc encore à ce moment des colonies. Puis ces conférences devinrent presque périodiques et constituèrent de petits congrès, mais elles s'appelèrent désormais des Conférences impériales; cela indique déjà une évolution profonde; il s'agit d'Etats qui revendiquent une certaine autonomie; ils font partie d'un immense Empire, sur un pied d'égalité. Pendant la guerre eurent lieu les Conférences de guerre de l'Empire. On sait l'aide que prêtèrent à l'Angleterre tous ses Dominions, Canada, Australie, Nouvelle-Zélande; même les Indes avaient pris une grande part à laguerre et c'est pour cela qu'il avait été prévu que tous ces Etats devaient participer également au règlement des conditions de paix. La Grande-Bretagne a tenu parole, d'autant plus qu'elle y avait intérêt, et nous savons qu'à la fin de la guerre, elle a fait, non pas seulement de tous ses Dominions, mais même des Indes, des membres de la S.D.N.

Faut-il croire qu'elle ira plus loin ?

Peut-être aujourd'hui y est-on moins décidé qu'avant la guerre.

Avant la guerre la Grande Bretagne avait créé un cabinet impérial qui, était une sorte de grand conseil de gouvernement, sans pouvoir législatif. Chose curieuse il semble bien que ce soit les Dominions plutôt que la métropole qui ont reculé devant l'institution d'un Parlement commun. Cela se comprend parce qu'avant la guerre ils ont senti qu'ils n'y seraient pas les maîtres. Or, ce à quoi ils tiennent aujourd'hui, c'est à une égalité complète, de sorte qu'ils ont préféré cette méthode des conférences périodiques où ils étaient consultés sur les questions importantes qui se posaient. Cette pratique si souvent suivie pendant la guerre a été un peu abandonnée depuis, parce que des deux côtés on a craint de trop se lier.

l'Empire britannique image de la S.D.N.

Pendant la guerre, d'ailleurs, il aurait été difficile de parler, en ce qui concerne l'Empire britannique, d'un Etat fédéral. Si l'on s'était rapproché de la forme fédérative, c'aurait été plutôt une ébauche de Confédération d'Etats avec primauté juridique

Source : BIU Cujas

de l'un d'eux, la métropole. Mais surtout les publicistes anglais ont été les premiers à remarquer ce point que l'Empire britannique est en réalité une image réduite de la Société des Nations.

Cet état de choses a été précisé par le nouveau statut de l'Empire britannique qui a été adopté en 1926 et complété en 1930. Chaque fois qu'on le complète, c'est dans le sens d'un renforcement de l'indépendance des Dominions. Aujourd'hui on peut dire que cette indépendance est absolue en droit interne et presque absolue en droit international.

La Conférence de la Table Ronde

Une grande conférence britannique visant surtout les Indes s'est réunie en 1931, la conférence de la Table Ronde. On a espéré pendant longtemps arriver à une décision en ce qui concerne les Indes; l'opposition des Musulmans et des Hindous et une certaine intransigeance de celui qui à l'heure actuelle se considère comme le représentant de l'Inde, Gandhi, ont empêché d'arriver à un résultat.

L'Inde voulant une indépendance complète qu'elle ne pouvait obtenir, et certains Anglais conservateurs s'opposant à lui donner le caractère de Dominion, la Conférence de la Table Ronde s'est séparée sans qu'on pût arriver à une entente et il semble bien que le résultat est fâcheux pour les deux parties. Si l'Inde conquérait par la force une indépendance complète, ce serait probablement pour tomber dans une anarchie non moins complète.

La Russie

La Russie. Je ne parlerai pas ici de la Russie soviétique. Elle se présente aujourd'hui comme un Etat fédéral. Mais c'est un Etat fédéral de nature bien particulière. Toute la constitution russe repose en réalité sur un plan économique bien plus que juridique; elle a pour but d'établir la dictature du prolétariat, donc la suprématie de la classe ouvrière, la seule en principe dont les intérêts soient pris en considération. Grâce à une organisation compliquée, la constitution russe arrive pratiquement à faire disparaître les deux caractéristiques de l'Etat fédéral, la décentralisation et la participation à la formation de la volonté centrale. La prétendue Assemblée fédérale, le congrès des Soviets de l'Union, est une assemblée intermittente, qui ne se réunit que tous les deux ans.

De même le Conseil fédéral et le Conseil des nationalités qui, à eux deux, forment le Comité exécutif central de l'Union, n'ont que trois sessions ordinaires par an; dans l'intervalle, c'est le fameux Presidium élu par lui qui est le véritable maître de la Russie. Les Etats membres n'ont pas le droit d'

Source : BIU Cujas

adopter un autre système de gouvernement que celui des Soviets. Le Comité central exécutif peut abroger toutes les décisions des Républiques fédérées: donc pas d'autonomie pratique. La Constitution paraît en revanche leur reconnaître un droit considérable, celui de sécession; mais quand la Géorgie a voulu en user, cet acte a été considéré comme une rébellion et durement réprimé.

La Russie s'est longtemps refusée à participer aux relations internationales sur la même base que les autres Etats et elle s'en vantait. Elle a fait revivre la notion de souveraineté absolue; elle a donné à la clause rebus sic stantibus une interprétation telle qu'il ne peut plus subsister d'obligation durable naissant d'un traité; elle se refuse à reconnaître les obligations financières ou autres contractées sous le régime tsariste, alors même qu'elle en bénéficie (chemins de fer, ports, etc..). A tous ces points de vue le régime russe actuel, interne ou international, diffère de celui des autres pays, ou mieux il leur est opposé; ce n'est sans doute qu'un régime transitoire qu'on ne peut comparer à aucun régime antérieur ou existant actuellement; je n'insiste donc pas davantage en ce qui le concerne.

L'entrée récente de la Russie dans la S.D.N. constitue l'une des preuves les plus manifestes de cette évolution au point de vue international.

Importance de la forme fédérative

Nous connaissons donc maintenant les pays qui vivent sous la forme fédérative. Cette forme a actuellement une grande importance. En effet elle s'étend actuellement à une bonne moitié du monde civilisé, peut-être même plus si on considère la Russie comme un Etat fédéral. Plus d'un milliard d'hommes vivent actuellement sous cette forme fédérative et si la Chine et les Indes l'adoptent bientôt, on pourra compter 1600 millions d'hommes qui la pratiquent sur un ensemble de deux milliards et demi.

Qu'est-ce que l'Etat fédéral?

Qu'est-ce donc juridiquement que l'Etat fédéral (1)

Il y a peu de questions aussi discutées que celle-là. Les Allemands pendant longtemps ont été parmi ceux qui ont le plus étudié ce problème qui présentait pour eux un intérêt particulier et ils ont proposé un grand nombre de critères distincts.

Le critère de la différence de but

Certains auteurs ont dit qu'il fallait s'attacher à une différence de but entre l'Etat central et les Etats membres. L'Etat central aurait un but national et les Etats membres un but local. A plusieurs points

(1) V. l'ouvrage de M. Le Fur: Etat fédéral et Confédération d'Etats

Source : BIU Cujas

de vue il est impossible de voir là le critérium de l'Etat fédéral. En effet on peut en dire autant de la distinction entre l'Etat unitaire et les provinces, qui ont un but local, tandis que l'Etat a un but national. En allant plus au fond des choses, on s'aperçoit qu'il est impossible d'établir une distinction précise entre but national et but local ; prenons un service public quelconque, comme la police; on discute en France sur le point de savoir si elle est service municipal ou service d'Etat; prenez l'enseignement, l'hygiène, l'assistance, les travaux publics ; pas un de ces buts qui ne puisse être à la fois but national s'il vise l'ensemble de l'Etat ou but local s'il vise une province, une commune. Il y a donc dans cette différence uniquement une différence de degré qui ne peut être prise comme critère de l'Etat fédéral.

Critère de l'autonomie

D'autres ont voulu s'attacher à l'autonomie, qu'on appelle tantôt autonomie, tantôt self-government. L'autonomie se distinguerait de la décentralisation par le fait qu'elle s'étendrait même au pouvoir législatif; c'est une différence de degré: Ici encore on ne peut aboutir à aucun résultat précis. Il y a des provinces décentralisées ou des colonies d'Etat unitaire qui sont plus autonomes que des membres des Etats fédéraux. Prenons les grands Dominions à gouvernement responsable et nous constaterons qu'avant même de constituer un Etat, ils étaient déjà beaucoup plus décentralisés que les cantons suisses par exemple. Il ne faut donc pas chercher là non plus le critère de l'Etat fédéral, à moins d'entendre par autonomie la souveraineté, nous arrivons alors à l'Etat souverain.

Critère du partage de la souveraineté

Faut-il donc rechercher cette caractéristique de l'Etat fédéral dans un partage de la souveraineté ? En principe toute souveraineté réside dans l'Etat. Ceci n'est pas douteux pour l'Etat unitaire. Faudrait-il admettre que la caractéristique de l'Etat fédéral consisterait en un partage de la souveraineté entre l'Etat central et les Etats membres ? La diplomatie, la guerre, la marine, une partie des finances, tout ce qui a trait aux services centralisés relèveraient de l'Etat fédéral, tout le reste relèverait des Etats membres.

Cette façon de voir a été soutenue, d'une manière critiquable du reste. Même si on rejette la conception de l'indivisibilité de la souveraineté telle qu'on la concevait sous la Révolution française, il semble bien qu'on ne puisse admettre de partage complet, définitif de la souveraineté entre deux Etats coexistants sur un même territoire, qui auraient tous deux le caractère d'Etat souverain ou mi-souverain si on admettait cette expression.

Source : BIU Cujas

On ne peut guère admettre ce partage si contraire à l'idée d'unité de l'Etat, à moins qu'on n'y voie simplement une sorte de séparation des pouvoirs ou des fonctions. Lorsqu'on parle de séparation des pouvoirs ou des fonctions, on se place en général, comme l'indique ce dernier terme, sur le plan fonctionnel; c'est la séparation des pouvoirs entre le pouvoir exécutif; le pouvoir législatif et le pouvoir judiciaire; mais pourquoi ne pourrait-on se placer sur le terrain territorial? Il y aurait alors séparation des pouvoirs entre l'Etat central et les Etats membres, chacun d'eux exerçant librement de par la Constitution fédérale certaines parts de l'activité étatique.

Critérium de l'Etat fédéral

Peut-être est-ce de ce côté qu'il faut chercher en effet le critérium, en le précisant seulement. Pour le découvrir, il faut pouvoir indiquer le caractère juridique qui différencie, l'Etat membre des autres provinces. Il faut en revenir à une conception qu'avaient entrevue certains auteurs allemands, mais qu'ils avaient ensuite abandonnée ou qu'ils avaient compliquée en y ajoutant des notions qui y étaient étrangères. Cette conception est celle d'une participation des Etats membres à la formation de la souveraineté de l'Etat. Nous allons nous trouver en présence d'un caractère qui est propre à l'Etat fédéral et qui n'existe que là. L'examen de toutes les constitutions des Etats fédéraux montre que les Etats membres possèdent d'abord une certaine décentralisation qui en général est poussée au moins aussi loin que la décentralisation des provinces les plus décentralisées d'un Etat unitaire, elle n'est plus seulement administrative et législative, mais aussi contributionnelle. Mais surtout à côté et en dehors de cette décentralisation il y a un droit particulier qui existe en faveur des Etats membres. Ils participent à la formation de la volonté centrale.

Participation indirecte à la formation de la volonté de l'Etat central

Nous avons vu en effet que la caractéristique de l'Etat fédéral c'est qu'à côté d'une Chambre des députés qui représente la population exactement comme dans un Etat unitaire, il y a toujours une autre Chambre qui représente, non plus la population, sur d'autres bases (comme le fait le Sénat français), mais les Etats particuliers comme tels; et ceci résulte d'une façon évidente du fait que dans beaucoup d'Etats fédéraux chaque Etat particulier a dans la Chambre des Etats le même nombre de sièges, quelle que soit son importance; aux Etats-Unis par exemple ou dans le Conseil des Etats suisses, les Etats ont tous le même nombre de représentants; c'est un point constitutionnel pour les Etats-Unis où nous avons vu qu'il y a des Etats particuliers 10 fois plus peuplés et plus riches que d'autres. Ceci est ce

Source : BIU Cujas

qu'on peut appeler la participation indirecte. Les Etats participent indirectement à la formation de la volonté centrale par ce fait qu'ils nomment une Chambre dont les décisions sont nécessaires pour toutes les lois.

Participation directe à la formation de cette volonté

Il y a mieux encore. Dans les Etats fédéraux non seulement les Etats particuliers ont une Chambre qui les représente exclusivement, mais ils possèdent une participation directe à la formation de la volonté fédérale, et cela dans certaines des questions les plus importantes, notamment dans la question de la révision de la constitution qui est évidemment pour eux une chose capitale puisque cette révision pourrait les priver de leurs avantages.

Dans tous les Etats fédéraux constitués d'une façon normale, on constate cette participation directe. Nous voyons les Etats voter sur la révision de la constitution comme les citoyens votent en cette matière dans un pays où existe le referendum. Et la révision de la constitution ne peut avoir lieu que si elle a obtenu la majorité dans cette sorte de référendum d'Etats; parfois même il faut l'unanimité (c'est le cas aux Etats-Unis, si l'on voulait porter atteinte au droit de représentation égale de tous les Etats particuliers au Sénat). On voit comme les droits des Etats membres se trouvent énergiquement garantis par de telles institutions, puisque, non seulement il existe une garantie constitutionnelle, mais que cette garantie ne peut être modifiée contre leur volonté.

L'Etat fédéral démocratie d'Etats

On aura peut-être remarqué ici la ressemblance frappante qui existe entre les Etats membres avec leur droit de participation, et les citoyens d'une République démocratique qui possèdent aussi ce double caractère, puisqu'ils participent indirectement à la souveraineté par la nomination des membres des Chambres et que, dans certains pays, comme la Suisse actuelle, la France de la Révolution, ils y participent directement par les droits d'initiative et de referendum. Un Etat fédéral apparaît donc comme une démocratie d'Etats dont les membres tiendraient à la fois du caractère de la province autonome et du caractère de citoyens d'une République démocratique. Le droit de suffrage que l'on considère avec raison comme la plus grande garantie de tous les autres droits est, dans l'Etat fédéral, exercé non pas seulement par les individus, mais par les Etats particuliers qui considèrent que c'est leur plus grande garantie à l'égard du pouvoir central. Il est clair que c'est là une garantie autrement importante pour eux que pour le citoyen dans une république démocratique, étant donné la disproportion entre le nombre considérable des citoyens d'un Etat et le nombre réduit des Etats membres.

Source : BIU Cujas

Lorsqu'on examine le fonctionnement des institutions fédérales, on arrive donc tout naturellement à cette conclusion que les Etats particuliers d'un Etat fédéral sont comme des électeurs d'une nature spéciale. A ce point de vue ils se rapprochent plus des électeurs d'une République que des provinces ou des colonies d'un Etat unitaire, qui n'ont aucun droit de ce genre.

Nous arrivons à cette constatation que dans un Etat fédéral il existe non pas peut-être deux Etats superposés, comme on le disait auparavant -formule que nous n'aimons guère- mais deux éléments distincts: l'ensemble du peuple, qui forme l'Etat central, comme dans les Etats unitaires, - et les Etats membres, qui sont des collectivités juridiquement différentes des provinces, communes ou colonies. C'est pour cela qu'à raison d'une survivance historique les Etats membres ont longtemps conservé le nom d'Etats. Ils l'ont d'ailleurs de moins en moins aujourd'hui. En Suisse ils ont conservé le nom traditionnel de Cantons; en Allemagne, où ils s'appelaient des Etats, depuis la constitution de Weimar, ils portent le nom de Pays (Länder). Mais à la différence de tous les autres groupements politiques secondaires -communes, districts, provinces - ils ont une situation juridique spéciale, puisque nous avons constaté que ce sont des électeurs qui participent comme tels à la formation de la souveraineté fédérale. Remarquons que tel sera précisément le cas de la Société des Nations, si jamais elle devient un Etat fédéral. Là aussi on se trouvera en présence de ce qu'on appelle aujourd'hui un équilibre juridiquement aménagé entre le tout et les parties. Nous nous trouverons en présence non pas seulement d'une nouvelle personne morale, ce qui est déjà le cas certainement aujourd'hui pour la Société des Nations, mais nous constaterons de plus une entente étroite, une collaboration nécessaire entre les membres et le pouvoir central. C'est ce qu'avait déjà entrevu un grand juriste allemand Gierke, qui dit que cette collaboration constitue le fédéralisme.

Exemples

Nous avons dit que cette participation des Etats membres à la formation de la volonté de l'Etat existe dans tous les Etats fédéraux, et en sens inverse qu'elle n'existe que là. Nous allons en trouver des preuves frappantes. Il est si vrai que c'est là le trait caractéristique de l'Etat fédéral que lorsqu'un Etat qui ne le possédait pas encore se met à l'adopter, comme cela parut être le cas de l'Empire britannique pendant la guerre, immédiatement on en conclut qu'il passe à la forme fédérative. Au contraire, en sens inverse, si sous la constitution de Weimar (et avant le régime hitlérien), on discutait le caractère d'Etat fédéral

Source : BIU Cujas

de l'Allemagne, cela tient précisément à ce que, déjà dans cette constitution, les restrictions apportées au droit des Etats particuliers allemands étaient telles que l'on se demandait s'ils participaient encore à laformation de la souveraineté de l'Etat; il existait un conseil d'Empire (Reichsrat), où chaque pays avait au moins une voix, mais ses attributions étaient très limitées; elles étaient presque consultatives; en cas de conflit avec le Reichstag, c'est un referendum populaire qui permettait de passer outre à l'avis du Reichsrat; par conséquent c'est l'Etat unitaire qui comptait seul. Voilà pourquoi la question était discutée pour l'Allemagne qui était dans une période transitoire, au point limite où on peut se demander si elle était Etat fédéral ou Etat unitaire; avec le régime hitlérien, elle a franchi décidément ce point limite.

Il faut retenir que le critérium de l'Etat fédéral est qu'il constitue une sorte de démocratie d'Etats, dans laquelle les Etats membres participent à la fois au caractère de laprovince autonome et de celle de citoyens d'une république démocratique.

Il n'y a pas nécessairement égalité des Etats membres

De ce fait généralement admis, on a parfois voulu conclure qu'il devait nécessairement y avoir égalité de tous les Etats dans l'Etat fédéral. Nous croyons que ce n'est aucunement là un principe absolu. C'est même une des graves erreurs en ce qui concerne la démocratie, que de croire qu'elle exige cet égalitarisme absolu qui est d'ailleurs tout à fait irréalisable. Le suffrage dit universel n'est jamais, en fait, qu'un suffrage très limité puisqu'il faudra toujours exclure, non pas les femmes ce qui est un tort, mais les enfants, les aliénés, les criminels et d'autres personnes encore. On ne peut donc pas dire qu'il n'y a pas de démocratie, dès qu'on se trouve en présence d'un droit de vote suffisamment général; et en sens inverse, on ne peut pas dire qu'il n'y a pas de démocratie, là où existe un vote plural, à une condition, bien entendu, c'est que ce vote plural soit créé, non pas au profit d'électeurs censitaires, d'après une question de fortune, mais pour d'autres raisons, comme le fait par exemple d'être père de famille ainsi que cela avait lieu en Belgique il y a quelque temps. Dans l'Etat fédéral nous pouvons constater les mêmes situations.

Certains Etats admettent l'égalité absolue

Certains Etats ont préféré admettre l'égalité absolue; la Suisse, les Etats-Unis, les autres Etats d'Amérique. Mais en Europe, au contraire, nous constatons que beaucoup d'Etats fédéraux ne l'ont pas admise. Il faut avouer qu'elle serait purement ridicule dans un empire comme l'empire d'Allemagne, où, à côté de

Source : BIU Cujas

la Prusse, qui, à elle seule, formait plus de la moitié de la population, se trouvaient des Etats-villes comme Hambourg ou Lubeck. De même la Russie n'a pas admis cette égalité; la Russie proprement dite joue un rôle prédominant dans l'U.R.S.S. Ce sera sans doute aussi le cas pour l'Empire britannique s'il devient un Etat fédéral. Et c'est le cas de la Société des Nations, où nous aurons l'occasion de voir que certains Etats jouent un rôle particulièrement important grâce à leur caractère de membres de droit du Conseil de la S.D.N.

Voyons maintenant les avantages et les inconvénients de cette forme fédérative d'Etat au point de vue juridique et au point de vue politique.

Avantages de la forme fédérative

Avantages d'ordre historique

Ces avantages sont d'abord des avantages d'ordre historique. En effet cette forme permet le maintien des traditions nationales des divers Etats qui se réunissent; elle permet le maintien du nom d'Etat auquel certains de ces Etats tiennent tant.

Souplesse de la forme fédérative

D'autre part, la forme fédérative présente cet avantage considérable d'être une forme très souple. Elle se prête à une évolution lente vers l'unité, évolution qui est souvent le but des gouvernements, et qui est presque toujours entrevue par eux dès le début -se rappeler d'Allemagne, les Etats-Unis - mais qui serait refusée au début par les populations. Cette forme, à raison de sa souplesse, permet de concilier une autonomie très étendue des membres avec une action centrale unique pour les questions capitales où le sort de l'Etat est en jeu: questions extérieures, questions de défense nationale.

Avantages relatifs à la variété des pays

Enfin on peut encore considérer que cette forme présente un grand avantage dans un Etat étendu dont les diverses régions peuvent avoir des intérêts et des besoins très différents. Il suffit pour cela de penser à la situation totalement différente d'Etats comme celui de New -York, essentiellement urbain, commerçant et industriel, à côté des Etats purement agricoles du centre des Etats-Unis. Un avantage de ce genre peut se retrouver dans les plus petits Etats, si malgré leur petitesse comme territoire, ils comprennent des collectivités dont la situation politique et économique est très différente. C'est ainsi qu'en Suisse il existe entre les cantons ruraux et les cantons urbains une telle différence au point de vue politique et économique qu'il y a grand intérêt à permettre à chacun d'eux de se diriger comme il le veut Mais un avantage de ce genre est plus sensible encore dans un Etat très vaste et c'est pour cela que les immenses Etats: Empire britannique, Chine, Russie - tendent aujourd'hui à adopter une forme de ce

Source : BIU Cujas

genre.

La forme fédérative et la liberté politique

Un dernier avantage qui se rattache aux précédents est que la forme fédérative favorise la liberté politique; disons même "toutes les libertés", puisque chaque pays peut avoir sa législation propre adaptée aux besoins de la collectivité. C'est ce qui fait que dans des pays où il y a des différences politiques et religieuses considérables, comme c'est le cas en Espagne actuellement, la forme fédérative apparaît parfois comme la seule pouvant donner les garanties voulues aux diverses provinces.

On a quelquefois objecté que ces avantages pouvaient se trouver dans une certaine mesure réalisés dans un Etat unitaire si de dernier a la sagesse de pratiquer une certaine décentfalisation. Ceci est exact mais on ne peut pas douter cependant que ces avantages ne soient rendus beaucoup plus faciles et ne soient beaucoup mieux garantis par la forme fédérative.

Aussi de plus en plus, non pas seulement en Europe, mais dans les autres pays, presque dans tous les continents, les hommes d'Etat avisés considèrent-ils que la forme fédérative est la seule qui soit capable d'assurer un régime politique stable pour des Etats qui sont ou bien trop grands, ou bien de populations trop hétérogènes pour vivre sous le régime de l'Etat unitaire. C'est ce qui explique que la Russie ait tenté d'adopter cette forme après la Révolution, et c'est ce qui fait que des pays comme l'Inde, la Chine qui avec ses 400 millions d'habitants se débat dans de grandes difficultés, ne pourront être sauvés de l'anarchie que par la forme fédérative. C'aurait été le seul moyen avant la guerre de sauver l'Autriche-Hongrie s'il s'y était trouvé des gouvernants sachant accorder les concessions nécessaires aux groupements nationaux qui se trouvaient opprimés.

Voici donc le tableau des avantages de la forme fédérative.

Inconvénients de la forme fédérative

En politique il n'y a pas de régime qui ne présente des inconvénients à côté des avantages.

Exagération des avantages

Certains de ces inconvénients de la forme fédérative seront souvent une exagération des avantages. Tout avantage poussé trop loin peut devenir un inconvénient. Nous avons vu que la forme fédérative favorise la liberté politique, religieuse, etc.. C'est exact, mais précisément aussi il arrivera que certains Etats fédéraux, et c'est le cas aux Etats-Unis, souffriront beaucoup d'une diversité de lois qui devient un mal sérieux, quand elle est excessive. On y souffre alors des mêmes inconvénients que ceux dont on souffrait

"Les Cours de Droit" U Répétitions Écrites et Orales
3, Place de la Sorbonne. 3 Reproduction interdite
Source : BIU Cujas

sous l'ancien régime en France, inconvénients multipliés par la facilité des communications. C'est pour cela que dans la plupart de ces pays on travaille actuellement à atténuer ces divergences de législation locale du moins à certains points de vue, en ce qui concerne notamment la législation commerciale.

Complication

Un autre inconvénient, c'est la complication de cette forme: de plus, comme tous les régimes compliqués, il coûte plus cher que le régime unitaire. En effet la forme fédérative suppose deux gouvernements dont presque fatalement un seul comptera dans tel cas déterminé. De même, il existe pour chaque point du territoire deux parlements, le parlement central et le parlement particulier. De plus, si on admet comme certains Etats fédéraux le principe de l'égalité complète des divers Etats, on arrive à un résultat bien peu satisfaisant au point de vue de la représentation politique, puisque certains Etats 10 ou 15 fois plus importants que d'autres n'auront que la même représentation dans le Sénat fédéral. C'était justement pour éviter cet inconvénient que, pendant 3/4 de siècle, les Etats-Unis ont maintenu à l'intérieur de l'Etat de simples "territoires"; qui portaient ce nom parce qu'on n'avait pas voulu les ériger en Etats, uniquement pour ne pas donner la même représentation qu'aux autres Etats en raison de leur population très peu importante.

Inconvénients d'ordre international

Enfin la forme fédérative peut parfois donner lieu à de graves inconvénients d'ordre international. Le cas s'est produit spécialement aux Etats-Unis.

La question de la responsabilité de l'Etat fédéral

Dans les rapports de l'Etat fédéral avec les autres Etats, une question capitale se pose; il faut savoir où existe la responsabilité. C'est précisément l'avantage de l'Etat que de se présenter comme une personne morale quand il traite avec les autres Etats. Quand un Etat unitaire traite avec un autre Etat on sait qui a traité, donc qui est responsable. Qui va être responsable dans l'Etat fédéral ? Cette question va peut-être étonner: il semble que l'Etat fédéral soit seul responsable, puisque les Etats étrangers ne connaissent que lui. C'est exact en principe, mais à une condition (c'est ici que politique et droit se trouvent étroitement unis); il faut que l'Etat central arrive à se faire obéir des Etats particuliers sinon c'est l'anarchie. Les Etats particuliers sont censés n'avoir aucun droit d'ordre extérieur et il arrive cependant qu'ils tiennent en échec l'Etat central qui doit seul décider au point de vue extérieur.

Quelques exemples, pour montrer que la question est loin d'être théorique; elle s'est posée à plusieurs reprises, spécialement aux Etats-Unis et elle peut

Source : BIU Cujas

mener à des difficultés très graves.

L'affaire de la Nouvelle-Orléans

Au XIXe siècle des difficultés de ce genre ont éclaté entre l'Italie et les Etats-Unis, et ce cas est souvent cité, comme un cas typique des difficultés auxquelles peut donner lieu la forme fédérative. Aux Etats-Unis on continue à pratiquer cette loi de Lynch qui apparaît aux autres nations comme une survivance d'un état de barbarie. A la suite de crimes commis par des Italiens de la Nouvelle-Orléans, ces hommes passèrent devant le jury et furent acquittés. Cela pouvait être très naturel; mais il existait à ce moment dans certaines régions des Etats-Unis des sociétés secrètes italiennes qui avaient commis une foule d'abus, et qui parfois faisaient savoir aux jurés ou aux magistrats qu'une condamnation de tel accusé serait suivie de la mort des jurés ou des magistrats. On pensa, parce qu'il semblait que ces Italiens avaient effectivement trempé dans le crime dont on les accusait, que la crainte d'une vengeance de ces sociétés secrètes n'était pas étrangère à cet acquittement; de sorte qu'aussitôt après que les Italiens eurent été acquittés par les autorités d'Etat ils furent lynchés par la foule. Bien entendu l'Italie protesta. Elle avait beau jeu pour protester puisqu'on venait d'acquitter ses nationaux et que la population les massacrait sur place. Elle demanda une indemnité et la mise en jugement des coupables. Les Etats-Unis consentirent à accorder l indemnité mais non pas la mise en jugement; le gouvernement américain fit semblant de croire que l'Italie exigeait de lui une condamnation. Il fit répondre que dans un pays libre il y avait indépendance complète de la magistrature et qu'il lui était impossible de garantir une condamnation. Bien entendu l'Italie ne demandait pas une condamnation, mais une enquête et une mise en jugement des coupables si on les avait trouvés. Une fois ces coupables parus devant une juridiction régulière il n'y avait plus rien à dire. Le gouvernement américain aurait fait ce qu'il avait à faire, sauf cependant ce qu'on appelle le cas de déni de justice caractérisé, c'est à dire le cas de violation fragrante de la justice par les tribunaux. En effet si le principe de la séparation des pouvoirs est un principe fondamental en droit interne, le droit international n'a pas à tenir compte de ce principe. Le droit international ne connaît que l'Etat. Peu lui importe qu'il s'agisse du pouvoir judiciaire, exécutif ou législatif; là où l'Etat a manqué à ses obligations internationales il est responsable. L'Italie ne tenait peut-être pas à entrer dans un conflit trop vif avec les Etats-Unis de sorte que l'on finit par s'entendre; mais il faut bien remarquer que l'attitude des Etats-Unis

Source : BIU Cujas

se refusant à accorder la mise en jugement des coupables parce que les autorités locales s'y opposaient, est nettement contraire au droit international. Les Etats étrangers ne doivent pas dans un Etat fédéral entrer en relations avec un Etat membre; donc l'Etat central doit pouvoir se faire obéir d'eux.

L'affaire Cutting

La réponse des Etats-Unis était d'autant plus singulière que quelques années auparavant il leur était arrivé de se trouver à l'égard du Mexique dans la même situation que l'Italie à leur égard, pour une affaire qui est restée célèbre en droit international, l'affaire Cutting. Or les Etats-Unis avaient exigé avec une insistance extrême une application que l'on avait trouvée excessive du principe de la responsabilité à l'égard du Mexique. Etat fédéral lui aussi. Ce qui prouve qu on peut parfois avoir deux poids et deux mesures suivant qu'il s'agit de soi ou des autres.

Les dettes des Etats particuliers américains

Un autre cas de ce genre peut être cité. Plusieurs Etats particuliers américains ont contracté au cours du siècle dernier des dettes à l'égard d'autres Etats et de leurs nationaux, notamment des Anglais. Plusieurs Etats particuliers américains doivent encore de fortes sommes qu'ils n'ont pas payées depuis un demi-siècle. A chaque protestation adressée à l'Etat fédéral celui-ci répond qu'il ne peut rien à l'égard des Etats membres. On peut dire qu'il y a là une faillite des Etats particuliers. L'Etat fédéral américain n'admettrait évidemment pas que la Grande-Bretagne adressat une réclamation directe aux Etats particuliers, puisqu'ils n'ont pas de personnalité internationale. Donc il faut que l'Etat central puisse, le cas échéant, les contraindre à payer une dette dont l'existence est incontestable. Le refus d' insister auprès d eux constitue une sorte de déni de justice.

Les difficultés américano-japonaises

Nous ne citerons plus qu'un cas plus important encore. Ce sont les difficultés qui ont surgi à diverses reprises, au siècle précédent, entre le Japon et les Etats-Unis à propos des questions d'émigration et à propos du traitement des enfants japonais déjà émigrés aux Etats-Unis et auxquels, contrairement au droit commun de la législation, on voulait infliger des écoles spéciales. Déjà au siècle dernier à plusieurs reprises il y eut à ce point de vue entre Etats-Unis et Japon de très vifs conflits. Une fois même il sembla qu'on était près d'arriver à un conflit armé entre les deux Etats; ce conflit ne fut résolu que grâce à l'ascendant personnel du Président Roosevelt qui obtint de l'Etat de Californie, avec lequel les Japonais sont le plus souvent en difficultés, une atténuation aux mesures draconiennes prises contre les Japonais. Mais le conflit

Source : BIU Cujas

a repris après la guerre et en 1924 il a été assez aigu. On se heurte toujours à la même difficulté, puisque c'est l'Etat fédéral qui passe des traités et qu'il est ensuite dans l'impossibilité de les faire respecter par les Etats de l'Ouest, la Californie notamment.

On sera peut-être surpris que toutes les difficultés d'ordre international que nous avons citées aient trait aux Etats-Unis. Cela prouve que ces difficultés tiennent sans doute en grande partie à l'individualisme anglo-saxon. En fait il est certain que des difficultés de cet ordre se sont présentées beaucoup moins souvent dans tous les autres Etats fédéraux.

La forme fédérale peut assurer la prospérité

Sous ces quelques réserves on peut dire qu'en fait la forme fédérale s'est montrée en général parfaitement capable d'assurer la prospérité d'un pays pendant de très longues périodes. Cela a été le cas pour la Suisse, pour l'Allemagne, pour les Etats-Unis et pour d'autres Etats d'Amérique. Que ce ne soit pas là une forme absolument définitive, la chose est possible, mais en tout cas c'est une forme qui permet à un Etat d'attendre pendant des siècles des jours meilleurs. Les Etats-Unis qui vivent depuis un siècle et demi sous cette forme s'en trouvent bien.

Il se produit en général dans cette forme fédérative un glissement du droit international - puisque tel est encore le cas de la Confédération d'Etats - vers le droit public interne. Parfois, à l'inverse, la forme fédérative constitue un premier pas vers la dissolution. Ce sera sans doute le cas dans l'avenir pour l'immense Empire britannique s'il devient une véritable fédération. Mais il ne faut pas oublier qu'il n'y a pas de forme politique définitive, et là où une forme politique donnée a pu assurer la prospérité d'un Etat pendant quelques siècles, ce serait être trop exigeant que de lui demander davantage.

Tendance au rapprochement entre la forme unitaire et la forme fédérative

Il faut enfin remarquer que l'on constate à notre époque une tendance au rapprochement des deux formes unitaire et fédérative. C'est peut-être là qu'est la vraie solution. Chacune essaie d'emprunter à l'autre ce qu'elle a de bon. La plupart des Etats fédéraux tendent vers l'unification législative en certaines matières, spécialement au point de vue commercial, et aussi vers une certaine centralisation. Les nouvelles constitutions fédératives par exemple contiennent rarement la mention de droits garantis intangibles pour les Etats membres. En sens inverse nous voyons beaucoup d'Etats unitaires anciennement centralisés essayer (comme l'Espagne aujourd'hui) d'effectuer chez eux une certaine décentralisation; parfois, en même temps qu'à des universités, à des syndicats, aux corps profession-

Source : BIU Cujas

nels, on accordera une représentation aux provinces comme telles, parfois même une représentation égale; dans ce cas on se rapproche beaucoup de la forme fédérative.

Etats vassaux et Etats protégés

Union effectuée par voie de subordination

Avec l'étude de l'Etat fédéral, nous avons terminé l'étude des unions d'Etats faites sur pied d égalité. Il nous faut arriver à l'examen des Etats composés dans lesquels l'union va s'effectuer par voie de subordination. Il en est de deux sortes. Ce sont :

1°- Les Etats vassaux

2°- Les Etats protégés.

Il s'agit ici d'une forme provisoire

Bien entendu il s'agit ici d'une forme provisoire, nous dirons même beaucoup plus provisoire que l'Etat fédéral parce que nous avons vu que celui-ci est une forme volontaire pouvant durer des siècles, tandis que dans cette forme d'Etats où l'union s'effectue par voie de subordination, par cela même que nous nous trouvons presque toujours en présence d'une situation imposée par un Etat plus fort à un Etat plus faible, ce dernier cherche, bien entendu, à reconquérir sa liberté. De sorte que, ou bien il y arrive, ou il devient, s'il échoue, une province ou une colonie. Cette forme est donc tout à fait transitoire.

Le point de vue de l'égalité juridique

On peut même se demander si cette forme d'Etat subordonné n'est pas contraire aux principes généraux du droit international. Nous savons en effet qu'un des grands principes du droit international est l'égalité juridique des Etats comme un grand principe du droit interne est l'égalité juridique des citoyens devant la loi. Cette égalité des Etats apparaît comme une conséquence nécessaire de leur indépendance. Or nous allons nous trouver en présence d'un Etat qui a perdu cette indépendance au point de vue extérieur et même en partie au point de vue interne.

Certains juristes ont tenté d'expliquer au point de vue du droit la situation de l'Etat subordonné. La subordination de l'Etat vassal ou protégé, disent-ils, résulte toujours d'un traité. Or un traité, est censé être un acte volontaire. C'est donc en vertu de sa souveraineté même que l'Etat protégé a consenti à certaines restrictions de sa souveraineté. Or, fait-on remarquer, des restrictions de la souveraineté par traité sont toujours possibles. Il n'y a pas un traité qui ne porte atteinte dans une certaine mesure à la souveraineté d'un Etat. Prenons un traité de commerce par exemple, on s'engage à ne pas augmenter tel droit, à réduire tel autre. De même qu'un particulier utilise sa liberté pour se lier par contrat avec d'autres particuliers, de même c'est précisément pour l'Etat

Source : BIU Cujas

l'exercice normal de sa souveraineté que de se lier par des traités.

Il semble qu'il y ait aujourd'hui un argument particulièrement fort dans ce sens pour tous les Etats membres de la S.D.N.; en effet ils peuvent se voir imposer des décisions prises à la majorité. Cependant pour les membres de la S.D.N. il est bien clair que leur souveraineté n'est pas atteinte, parce qu'ils y entrent librement et qu'ils en sortent de même.

En est-il bien ainsi ici ?

Qu'une obligation puisse résulter d'un traité, comme d'un contrat entre individus, la chose est certainement exacte en soi, mais il n'est pas douteux qu'il n'y ait là une question de mesure, et justement si l'on veut ici faire appel, à titre de comparaison, au droit privé, il faut remarquer qu'en droit privé toutes les conventions ne sont pas admises. Nous savons que sont interdites comme contraires à l'ordre public, toutes conventions par lesquelles la liberté d'un des contractants est supprimée. En droit civil français, par exemple, le contrat de louage de service perpétuel ou à vie (article 1780 du code civil). Ne doit-il pas en être de même ici ? Autant on comprend que la souveraineté comporte certaines restrictions, notamment le droit de se lier par traités, autant il semble inadmissible qu'au nom même de sa souveraineté et sous prétexte de l'exercer un Etat arrive à l'abdiquer. N'est pas ce que fait l'Etat qui renonce à son indépendance, soit externe, soit même interne ? En fait, il peut presque toujours en exercer, au moins une partie. Mais pour ceux qui n'admettent comme Etat véritable que l'Etat indépendant, il n'est pas douteux que nous ne sommes plus en présence d'un Etat véritable. Malgré ce raisonnement, certains auteurs affirment la possibilité de l'existence d'Etats mi-souverains. A d'autres l'expression paraît contradictoire. C'est une question de terminologie.

Faisons remarquer qu'il est certain que l'Etat qui a perdu toutes les attributions de la souveraineté internationale, ce qui est le cas de l'Etat protégé, n'est plus du point de vue du droit international, un Etat véritable.

Situation de l'Etat vassal

Etats vassaux

La situation de l'Etat vassal dépendait beaucoup comme celle des Etats protégés, du traité qui avait été imposé à cet Etat. Le plus souvent il perdait tout attribut de souveraineté extérieure, droit de guerre, droit de légation, droit de conclure des traités. Très souvent aussi (c'était considéré comme une des caractéristiques de l'Etat tributaire), il était obligé au

Source : BIU Cujas

paiement d'un tribut annuel; ordinairement c'était un tribut en argent, parfois un tribut en hommes comme c'était le cas de l'Albanie qui fournissait à la Turquie un certain nombre de soldats. Il y avait aussi presque toujours une intervention dans l'administration et dans la législation intérieures. A cette époque où les questions de monnaie présentaient une très grande importance - en partie à raison de la possibilité pour l'Etat de les falsifier - on précisait que l'Etat tributaire n'avait pas droit à une monnaie spéciale. Enfin il était soumis à une certaine surveillance d'ordre militaire.

Nous donnerons quelques détails sur deux Etats vassaux seulement.

La Bulgarie d'avant 1906

La Bulgarie d'avant 1906 fut déclarée province autonome (c'était l'expression employée) par le traité de Berlin de 1878 qui la maintenait sous la souveraineté du Sultan. Cette province autonome présentait une bonne partie des caractères de l'Etat vassal. Elle devait payer à la Turquie un tribut qu'en fait d'ailleurs elle ne payait pas. En 1885 une autre province turque, la Roumélie orientale qui était maltraitée par les Turcs, comme presque toutes les provinces chrétiennes, secoua le joug du traité de Berlin et déclara s'unir à La Bulgarie. Cette union doublait presque le territoire de la Bulgarie. Une fois de plus la Turquie fut obligée d'accepter le fait intervenu, et le prince de Bulgarie devint gouverneur de Roumélie au nom du Sultan qui restait souverain. C'est en 1908 que le prince se déclara souverain de la grande Bulgarie (c'est-à-dire de la Bulgarie proprement dite et de la Roumélie réunies) et prit le nom de Tzar des Bulgares. Il y avait là une contradiction flagrante avec le traité de Berlin, mais ce n'était pas la première. La Turquie, qui fut désintéressée au point de vue pécuniaire par la Russie, accepta, de sorte que les autres puissances firent de même et la Bulgarie devint un Etat souverain. On sait qu'elle a eu une vie très agitée puisqu'elle a eu trois guerres en 6 ans : une première victorieuse contre la Turquie en 1912: les autres, où elle fut vaincue, contre la Grèce et la Serbie en 1913, puis contre l'Entente en 1914.

l'Egypte d'avant 1914

Le second Etat vassal était l'Egypte. La situation de l'Egypte, comme celle du Congo, a constitué un des problèmes difficiles du droit international. Il n'est pas douteux qu'il fut un temps où l'Egypte était une province turque. Mais elle avait réussi à s'affranchir de la Turquie, et si bien qu'à une époque, au temps de Méhémet-Ali, cette province avait failli conquérir la métropole et qu'en fait Méhémet-Ali avait conquis la Syrie sur son suzerain. L'Angleterre, ayant pris parti

Source : BIU Cujas

contre elle malgré la France, la ramena au rang d'Etat vassal.

Les dilapidations du khédive Ismaïl Pacha amenèrent une intervention financière européenne, qui comporta également l'établissement de tribunaux mixtes et cette intervention entraîna une révolte en Egypte (révolte militaire de 1882). La France, sous l'inspiration de M. Clémenceau, refusa de collaborer à sa répression, de sorte que l'Angleterre occupa seule l'Egypte sous prétexte d'y maintenir l'ordre. A plusieurs reprises elle promit que cette occupation serait temporaire; en fait, elle réussit à s'emparer de tout le pouvoir, excluant petit à petit les agents français et même les agents supérieurs égyptiens. Le khédive n'avait donc plus qu'une autorité nominale, mais c'était une situation de pur fait : il n'y avait pas eu de traité, mais une occupation militaire. L'Egypte restait en droit une province turque ou Etat vassal sous le protectorat de fait et non de droit de la Grande-Bretagne.

La proclamation du protectorat par l'Angleterre

Au début de la guerre de 1914, la Grande-Bretagne crut le moment venu pour transformer le fait en droit et elle proclama son protectorat sur l'Egypte, protectorat qui fut consacré par le traité de Versailles. Mais le nationalisme égyptien avait déjà pris conscience de sa force, il ne put supporter cette deminutio capitis. Il y eut révolte sur révolte, La Grande Bretagne essaya d'abord une répression très dure comme en Irlande, puis, l'Egypte se montrant tenace, elle fut obligée petit à petit de baisser ses prétentions; elle accepta de reconnaître l'indépendance de l'Egypte comme elle l'avait fait un siècle avant pour les Etats-Unis et récemment pour l'Irlande. En effet, en 1922, sous la pression des faits, l'Angleterre se décide à accorder à l'Egypte son indépendance; elle le fit d'une façon assez singulière; par un acte unilatéral, parce que l'Egypte ne voulut pas accepter cette indépendance qui n'était pas complète. C'est donc par un acte unilatéral, mais comportant des réserves importantes contre lesquelles l'Egypte a continué à lutter, que la Grande-Bretagne proclama l'indépendance de l'Egypte.

La Grande-Bretagne reconnait l'indépendance de l'Egypte (1922)

Les réserves britanniques

Quelles étaient ces réserves qui amenaient l'Egypte à refuser un cadeau auquel elle tenait tant ? Elles étaient fort graves. C'est d'abord le maintien du droit d'occupation militaire d'une partie du pays au profit de la Grande-Bretagne. Puis le maintien d'un droit de protection des étrangers en Egypte; l'Egypte était considérée comme incapable d'assurer à elle seule la protection des étrangers. Enfin deux clauses également importantes : le droit pour la Grande-Bretagne de continuer à occuper le canal de

Reproduction interdite
Source : BIU Cujas

Suez pour en assurer la défense, et la continuation pour la Grande-Bretagne de sa main-mise sur le Soudan, qui avait été conquis par des troupes pour la plus grande partie égyptienne. Or l'Egypte considère le Soudan comme nécessaire à son existence même, puisque c'est lui qui commande le cours du Nil et qui assure ainsi la vie de l'Egypte; c'est ainsi qu'à l'heure actuelle encore il suffit à la Grande-Bretagne, en envoyant un peu moins d'eau à l'Egypte, de faire céder toute menace de révolte.

A raison de ces réserves, l'Egypte a donc refusé de recevoir le cadeau d'indépendance que lui faisait la Grande-Bretagne. En septembre 1929 un nouvel accord a été tenté, accord qui donnait satisfaction à l'Egypte sur certains points, mais le Parlement égyptien a trouvé les concessions anglaises insuffisantes, de sorte qu'il n'y a toujours rien de définitif, mais il reste clair que l'Egypte marche vers une indépendance complète.

Voila les deux exemples les plus remarquables qu'on puisse citer d'Etats vassaux, et tous les deux confirment que cette forme est purement transitoire. Du jour où l'Etat vassal peut secouer le joug qui lui est imposé il n'y manque pas. Nous allons constater qu'on peut dire presque la même chose de l'autre forme d'Etat dont nous devons parler maintenant, ce qu'on appelle les Etats protégés.

Etats protégés

Comme la situation des Etats vassaux la situation des Etats protégés est très variable puisqu'elle dépend du traité de protectorat, de sorte que suivant que l'Etat protégé a pu opposer plus ou moins de résistance, suivant qu'il a pu plus ou moins lutter pour son indépendance, il obtiendra des conditions plus ou moins bonnes. Dans presque tous les traités de protectorat il perd l'exercice de sa souveraineté extérieure. L'Etat protecteur ne veut pas admettre la possibilité pour l'Etat protégé de s'entendre directement avec les autres Etats; on lui retire donc le droit de légation et de conclure des traités. En revanche, et précisément parce que le protectorat résulte lui-même d'un traité, il ne faut pas hésiter à reconnaître que l'Etat protecteur ne peut pas aggraver par son propre fait, de façon unilatérale, la situation de l'Etat protégé, puisqu'il y aurait là violation du traité; aujourd'hui surtout, en présence d'un plus grand respect du droit des nationalités, on n'hésiterait pas à admettre que l'Etat qui viole ainsi ouvertement le traité de protectorat, le fait tomber, de sorte que l'Etat protégé pourrait recouvrer son indépendance.

Très souvent aussi certaines restrictions sont

Source : BIU Cujas

apportées à la souveraineté interne. C'est du reste l'intérêt même des ressortissants du pays. Ces protectorats sont établis sur des Etats plus ou moins civilisés dans lesquels la justice est rendue de façon plus ou moins impartiale; l'Etat protecteur établit certaines juridictions supérieures, ou des juridictions spéciales pour les Etrangers et en ce qui concerne la justice rendue aux nationaux de l'Etat protégé, il exerce un certain contrôle parfois très utile.

L'Etat protégé est l'Etat vassal d'aujourd'hui

On voit comme la situation ressemble à celle de l'Etat vassal. On peut dire que l'Etat protégé est l'Etat vassal d'aujourd'hui. Ici aussi nous nous trouvons en présence d'une forme transitoire; et au cours du siècle dernier il arrivait souvent qu'à la suite d'une rebellion de l'Etat protégé, comme cela s'est produit pour Madagascar, l'Etat protecteur faisait tomber le protectorat et passait à l'annexion pure et simple; mais souvent aussi l'Etat protecteur considérait qu'il avait intérêt à maintenir le protectorat; en effet, le protectorat peut être considéré comme présentant de grands avantages par rapport à l'annexion.

Avantages du protectorat sur l'annexion

Il est d'abord mieux accepté des nationaux, sans même parler de la famille régnante ou des chefsindigènes, que l'annexion ou la conquête. Il comporte le maintien d'une certaine autonomie au moins intérieure. En ce qui concerne l'Etat protecteur lui-même, le protectorat est souvent à la fois beaucoup plus pratique et beaucoup plus économique que l'annexion surtout quand on comprend l'annexion à la façon française et qu'on est tenté plus ou moins vite d'établir dans le pays une partie des lois françaises. Il faut alors beaucoup plus de fonctionnaires, qui souvent ne connaissent pas le pays où ils sont envoyés, qui l'administrent mal, tandis que si on maintient l'administration locale en la surveillant, on obtient une administration meilleure, mieux vue du pays, et à beaucoup moins de frais.

Protectorats d'Europe

Il existe encore en Europe des cas de protectorats, certains d'ailleurs contestés. Les cas les plus importants sont ceux de la République d'Andorre et de Monaco.

Andorre

La République d'Andorre est un Etat protégé existant depuis des siècles. On dit parfois que c'est un protectorat de la France et de l'Espagne, ce n'est pas tout à fait exact. C'est un co-protectorat de la France et de l'évêque espagnol d'Urgel.

Monaco

La principauté de Monaco est dans une situation encore plus douteuse. Elle a certainement été un Etat indépendant. Depuis l'annexion de Menton et de Roquebrune cet Etat est de beaucoup le plus petit de l'Europe, la Cité du Vatican exceptée; au traité de Versailles on a réglementé à nouveau sa situation. Elle

Source : BIU Cujas

l'a été de telle sorte que si l'Etat de Monaco n'est pas devenu tout à fait un Etat protégé, il faut avouer qu'il s'en rapproche beaucoup. C'est l'article 436 du traité de Versailles qui a modifié cette situation, accompagné d'un accord entre la France et Monaco.

On ne peut comprendre de protectorats importants en Europe. En effet le protectorat, par là même qu'il comporte une idée de subordination, éveille une certaine idée d'infériorité du pays protégé et c'est pour cette raison que nous ne rencontrons de protectorats importants que dans les autres continents.

Protectorats de la France

En ce qui concerne la France nous voyons comme principaux protectorats :

en Indochine : l'Annam, le Tonkin, le Cambodge, qui sont tous des Etats protégés bien que pour le Cambodge la situation se rapproche beaucoup de l'annexion.

Tunisie

Il faut y ajouter la Tunisie depuis 1881; la Tunisie nous montre un de ces cas exceptionnels où les droits de l'Etat protégé peuvent être étendus par le traité; pour ne pas trop changer la situation extérieure du bey de Tunis on lui a conservé le droit de légation passif; il ne peut envoyer de représentants à l'étranger, mais il peut en recevoir.

Nous avons eu aussi le protectorat de Madagascar, en 1895, mais il n'a pas duré longtemps. A la suite d'une révolte des Hovas sous la reine Ranavalo, le protectorat fut remplacé l'année suivante par l'annexion pure et simple.

Maroc

En revanche, il y a quelques années nous avons acquis un nouveau protectorat, celui du Maroc, qui n'a pas été sans créer de nombreuses difficultés. Pendant longtemps il nous a mis en difficultés spécialement avec l'Allemagne. On se rappelle le débarquement du Kaiser à Tanger et l'envoi de la canonnière la Panthère à Agadir. On travailla longtemps à aplanir ces difficultés; on crut y arriver en 1905 à la conférence d'Algésiras qui put être considérée comme un échec pour l'Allemagne, presque tous les autres pays, y compris les Etats-Unis qui par exception à la doctrine de Monroë avaient pris part avec l'Europe à cette conférence, ayant donné raison à la France.

Conférence d'Algésiras

La France réussit à faire admettre les deux principes suivants :

1°- D'abord la souveraineté du Sultan. Elle y avait intérêt, puisque, le Maroc devenant un protectorat français, déclarer que le Sultan était souverain de tout le Maroc, c'était éviter le fractionnement du protectorat;

2°- En revanche, et c'était le prix dont la

Source : BIU Cujas

France acquérait ce nouveau protectorat, elle assurait l'égalité économique complète de tous les Etats, si bien que certains publicistes regrettaient même de voir la France assumer tous les frais de cette sorte de conquête sans se réserver aucun droit spécial. Seule elle avait la responsabilité de la sécurité à assurer et toutes les charges militaires.

Malgré ce fait, que les Allemands, en raison du principe de la complète égalité économique de tous les Etats, réussissaient presque aussi bien que nous, la mauvaise volonté de l'Allemagne multiplia les incidents dont quelques-uns furent assez graves pour qu'on craignit la guerre. Ce fut le cas de l'incident des déserteurs de Casablanca sur lequel nous reviendrons à propos de l'arbitrage. La guerre ne fut évitée que par un arbitrage.

Situation actuelle du Maroc

C'est par les articles 141 et suivants du traité de Versailles que l'Allemagne a dû renoncer à tous les intérêts spéciaux qu'elle prétendait avoir au Maroc. Aujourd'hui la situation du Maroc est la suivante : Il est partagé en deux zones d'influence française et espagnole. Ce partage remonte déjà à certains traités du début du siècle; il y a eu en 1904 un premier traité secret entre la France et l'Espagne; puis d'autres accords auxquels prirent part la Grande-Bretagne; une zone d'influence distincte a été créée pour l'Espagne au Nord, la France conservant le protectorat du reste du Maroc. Ces traités ont été complétés à plusieurs reprises. Aujourd'hui la main-mise de la France et de l'Espagne sur le Maroc se présente sous la forme d'un double protectorat, exercé au nom du Sultan. Le Sultan a donc toujours la souveraineté nominale de tout le Maroc, mais il est administré en son nom par le gouvernement français pour la zone d'influence française, par le gouvernement espagnol pour la zone d'influence espagnole.

Tanger

Il y a une situation plus compliquée encore, c'est celle du territoire internationalisé de Tanger; il présentait une importance particulière pour l'Angleterre qui ne voulait voir ni la France ni l'Espagne s'y installer, de crainte de voir affaiblir ainsi la position de Gibraltar.

Nouvelles Hébrides

Avant d'en parler, achevons la question des protectorats. Nous ne citerons plus comme protectorats français qu'un groupe d'îles qui a une situation tout à fait particulière; ce sont les Nouvelles-Hébrides où existe une sorte de co-protectorat, le terme exact est un condominium franco-britannique. Dans ces îles, qui sont voisines de la Nouvelle- Calédonie, les intérêts français sont nettement prépondérants et depuis

Source : BIU Cujas

longtemps la Nouvelle Calédonie a demandé la cessation du condominium au profit de la France: la Grande-Bretagne a toujours hésité à l'accorder à cause de l'Australie qui tend à appliquer à l'Océanie une sorte de doctrine de Monroë à son usage et qui ne veut pas voir d'autres Puissances étrangères étendre leur influence en Océanie.

Protectorats britanniques

Ceci nous mène aux protectorats britanniques.

La Grande-Bretagne est avec la France le pays qui a eu le plus de protectorats importants: beaucoup d'ailleurs ont déjà disparu dans un sens ou dans un autre. Ainsi à la fin du siècle dernier il eût fallu citer comme principaux protectorats anglais le Transvaal et l'Etat d'Orange; ce fut précisément une difficulté relative à l'interprétation du protectorat qui fut l'occasion de la longue guerre sud-africaine laquelle se termina en 1902 par l'annexion de ces deux Etats par la Grande-Bretagne. Mais celle-ci sut donner ici une preuve de la sagesse dont elle fait preuve parfois avec ses colonies. Très vite après cette guerre qui fut très longue, très dure et très coûteuse pour la Grande-Bretagne, cette dernière restitua à ces deux pays une liberté à peu près complète et aujourd'hui ils constituent un de ces grands Dominions que nous avons vu être à peu près totalement indépendants.

Nous ne parlons pas d'un autre protectorat anglais, l'Egypte; nous savons que l'Angleterre a dû y renoncer en 1922. Elle avait tenté après la guerre d'établir son protectorat sur la Perse. Mais celle-ci, qui était membre de la Société des Nations a réussi à maintenir son indépendance. En revanche l'Angleterre exerce dès maintenant une sorte de nouveau protectorat, celui de l'Irak. Nous en avons parlé à propos du mandat; la Grande Bretagne a voulu mettre fin à ce mandat, non pas tant pour assurer l'indépendance de l'Irak que pour supprimer le contrôle de la S.D.N. en ce qui concerne ce pays, et le traité par lequel elle consent à la suppression du mandat sur l'Irak lui réserve, des droits au moins aussi importants; pratiquement il y aura donc là un protectorat.

Le cas de la Corée et de Cuba

Certains autres Etats possèdent aussi des protectorats importants qu'il est parfois difficile de faire rentrer dans la classification proprement dite du protectorat. C'est ainsi qu'on peut citer la question de la Corée pour le Japon (jusqu'en 1910 où a été décidée l'annexion de cette province) et le cas de Cuba pour les Etats-Unis. Si c'est là un protectorat, c'est un protectorat de fait; le cas de Cuba est tout à fait particulier. Après la guerre hispano-américaine les Etats-Unis ont exigé la cessation de la souveraineté espagnole; ils n'ont pas inséré dans le traité l'affir-

Source : BIU Cujas

mation de leur propre souveraineté, et cependant ils n'ont pas laissé Cuba se gouverner librement, de sorte que c'est bien le type du protectorat de fait. L'Amérique a exercé un contrôle extrêmement précis et rigoureux sur Cuba, surtout au point de vue financier, contrôle qui était d'ailleurs parfois utile. Aujourd'hui que Cuba a pris l'habitude de s'administrer elle-même, le protectorat tend à s'atténuer et les Etats-Unis laissent Cuba exercer le double droit de légation actif et passif. C'est donc un Etat qui, soit au point de vue de la terminologie, soit au point de vue des faits, ne répond pas tout à fait à la conception traditionnelle du protectorat.

Avant d'arriver à la S.D.N nous devons indiquer un certain nombre de situations particulièrement exceptionnelles qui ne rentrent ni dans le cas de l'Etat vassal ni dans celui de l'Etat protégé, mais où toujours nous nous trouvons en présence d'une certaine subordination d'un Etat ou d'une province à un autre Etat.

Prise à bail

Quelques mots sur la prise à bail (1) La prise à bail a en somme le même but que le protectorat, parce qu'il s'agit toujours d'une prise à bail de longue durée (25 ans ou 99 ans) renouvelable. On y recourt quand on craint de ne pouvoir obtenir l'annexion pure et simple, soit même le protectorat.

Chantoung

L'Allemagne, peu après que l'assassinat de deux missionnaires allemands eut été commis en Chine à Kiao Tchéou par des brigands, pensant qu'on ne la laisserait pas s'emparer d'un territoire chinois, se fit céder par la Chine pour 99 années renouvelables une partie du Chantoung et la ville de Kiao-Tchéou. Elle les posséda jusqu'à la guerre. A ce moment ce territoire fut conquis par le Japon. La Chine y a renoncé en faveur de celui-ci par le traité de Versailles (article 156) Mais cette renonciation a été l'occasion de difficultés fort graves entre la Chine et les Etats-Unis d'un côté et le Japon de l'autre. Les Etats-Unis en effet ont pris parti pour la Chine qui avait d'abord accepté et qui refusa ensuite la cession de ce territoire au Japon; c'est la raison pour laquelle la Chine n'est pas signataire du traité de Versailles. Elle n'a obtenu la restitution de ce territoire par le Japon que lors du traité de Washington en 1922.

Les puissances européennes et la Chine

Cette question de la prise à bail constitue avec un autre cas que nous avons déjà rencontré, le cas du partage de la Pologne, la meilleure preuve du danger de l'application du principe de l'équilibre et des bri-

(1)V.La thèse de M. Léon Yang sur les territoires à bail en Chine (Paris 1929)

Source : BIU Cujas

gandages que l'on peut faire au nom de ce principe. En effet après ce que l'on put appeler cet assassinat providentiel des deux missionnaires allemands qui avait permis à l'Allemagne de s'emparer de Kiao-Tchéou, ce fut la Russie qui en vertu de ce principe de l'équilibre, réclama à son tour un port chinois, et qui se fit attribuer Port-Arthur et Ta-Lien-Wan.

Les autres Puissances ne pouvaient rester en arrière, la France demanda à son tour un port chinois, puis la Grande-Bretagne : c'était la curée. La Chine remplaçait "l'homme malade" de Constantinople. Chaque puissance en voulait sa part. On comprend quelque peu le mouvement xénophobe en Chine dans ces conditions. Mais pour faire tomber ces concessions et pour supprimer les traités inégaux, ce qui est le but de tous les partis chinois à l'heure actuelle, la première condition serait de pouvoir assurer la sécurité aux étrangers et aux nationaux. Sinon les étrangers ont l'argument le plus fort pour maintenir une situation exceptionnelle.

Le conflit sino-japonais

La Chine n'a pu, étant en pleine guerre civile, assurer cet ordre et cette sécurité, non seulement de ses propres nationaux, mais des étrangers, et c'est ce qui a fait qu'elle n'a pu se libérer jusqu'ici des traités inégaux. Ce fut encore récemment la cause du conflit sino-japonais au sujet de la Mandchourie, où le Japon avait assuré l'ordre que la Chine paraissait incapable d'établir par elle-même; ce conflit vient de recevoir une solution par la création de l'Etat de Mandchoukouo, sous le contrôle du Japon.

Etats perpétuellement neutres

Voilà toute une série de pays dont la souveraineté est plus ou moins atteinte. Pour avoir une idée complète des pays qui ne se trouvent pas dans une situation normale au point de vue international il faut ajouter encore une dernière catégorie qui est à distinguer des Etats précédents : les Etats perpétuellement neutres. Il en existe encore un aujourd'hui.

C'étaient des Etats qui, non pas seulement dans leur propre intérêt, mais aussi dans l'intérêt de la communauté internationale et spécialement des Etats voisins, se voyaient imposer certaines restrictions à leur indépendance. Ils se trouvaient donc dans une situation particulière au point de vue du droit international. Avant la guerre il existait un certain nombre d'Etats de ce genre: la Suisse, la Belgique, le Luxembourg. Il en avait existé d'autres cas encore. Cette neutralité constituait pour eux un grand avantage, en tant qu'un tel pays était garanti ou qu'il pouvait se croire garanti contre toute guerre, mais c'était aussi une sorte de servitude perpétuelle.

Avantages et inconvénients de cette situation

Source : BIU Cujas

Leur souveraineté extérieure recevait en effet une restriction considérable; puisqu'ils étaient perpétuellement neutres, toute guerre leur était interdite, sauf la guerre de légitime défense. Donc la possibilité de conclure des traités d'alliance offensive et défensive leur était également interdite, puisque ces traités auraient pu les amener à une guerre. L'Etat perpétuellement neutre pouvait d'ailleurs avoir une armée, parce qu'il avait non pas seulement le droit, mais le devoir de défendre sa neutralité. Il était donc dans la même situation que l'Etat qui a déclaré sa neutralité au cours d'une guerre, mais il s'y trouvait d'une façon perpétuelle, indépendamment de sa volonté et il ne pouvait modifier cet état de choses.

La neutralité garantie

Pour la plupart de ces Etats la neutralité perpétuelle était de plus garantie; c'est une idée toute nouvelle qui n'a aucun rapport avec l'autre. La neutralité garantie, cela veut dire que tantôt un ou deux Etats voisins, tantôt plusieurs Etats donnaient à l'Etat neutre cette garantie que saneutralité serait respectée. La garantie collective avait donné lieu à des difficultés qui furent d'ailleurs aplanies dans le sens qu'imposaient la justice et l'équité. En effet à la fin du XIXe siècle, la Grande-Bretagne parut admettre cette interprétation que l'obligation de garantie n'existait que si tous les Etats garants agissaient ensemble. Cette prétention avait été émise à l'égard du Luxembourg. Une garantie de ce genre ne signifierait plus rien puisque tous les Etats voisins étant garants de la Belgique, du Luxembourg et de la Suisse, cette neutralité ne peut être violée que par l'un des Etats garants; si donc il suffit que l'un des Etats garants la viole pour que les autres ne soient plus tenus, le traité n'a plus aucune valeur.

Neutralité belge

Un premier Etat perpétuellement neutre était la Belgique. Lorsqu'elle se sépara de la Hollande, en 1931, elle obtint la garantie de neutralité perpétuelle. C'est parce que la Prusse et l'Allemagne n'ont pas tenu parole en 1914 que la Belgique a jugé préférable de renoncer à sa neutralité; elle peut désormais conclure des alliances offensives et défensives.

Luxembourg

Le Luxembourg est dans une situation assez peu claire; sa neutralité perpétuelle n'a pas été maintenue. Il a dû prendre l'engagement, non seulement de s'associer au boycottage économique, mais de laisser passer les troupes de la Société des Nations qui seraient chargées d'assurer le cas échéant l'exécution forcée d'une décision de la S.D.N. On considère qu'il y a là quelque chose de contraire à la neutralité; le Luxembourg ne serait plus perpétuellement neutre. Ce-

Source : BIU Cujas

pendant des Luxembourgeois soutiennent qu'il y a là simplement des réserves à la neutralité, mais que sous ces réserves la neutralité de leur pays subsiste.

Neutralité suisse

Le cas de la Suisse est plus clair. Elle a certainement maintenu sa neutralité, qui date de 1815. La Suisse n'a consenti à entrer dans la S.D.N. qu'à condition que sa neutralité serait maintenue. On peut se demander à quoi elle sert, puisque l'article 10 du Pacte garantit à tous les Etats membres leur indépendance et leur intégrité territoriale, ce qui est précisément le but de laneutralité, mais il y a là une question de vieille tradition et, en présence de cette insistance de la Suisse, la S.D.N. a admis le maintien de sa neutralité sous une seule réserve : la Suisse devra collaborer à certaines mesures d'exécution forcée, notamment au boycottage économique; elle peut seulement s'opposer au passage de troupes armées de la S.D.N. sur son territoire.

Autres Etats neutres

Il a existé anciennement d'autres tats neutres, le bassin du Congo, Cracovie, les Iles Ioniennes; tous ont aujourd'hui disparu.

Le droit international connaît encore uncertain nombre de situations particulières en dehors de celles exposées jusqu'ici. Nous avons déjà vu un cas particulier de condominium entre deux Etats (le cas des nouvelles Hébrides), il va falloir examiner d'autres cas de condominium de nature encore plus internationale (puisque on verra même la S.D.N. exercer son pouvoir).

1-La zône internationale deTanger

Le premier cas est celui de Tanger, dont il faut rapprocher quelques créations d'après-guerre. Examinons d'abord le statut de Tanger, signé à Paris le 25 juillet 1928. Le Maroc est divisé en deux zones, la zone française et la zone espagnole. En dehors de ces zones il existe encore un territoire à part qui est le territoire de Tanger, qu'on peut considérer comme une toute petite troisième zone.

La situation de Tanger est un peu singulière. Il y a là un territoire qui présente un caractère international très marqué et cependant il reste en principe sous l'autorité du Sultan parce qu'on n'a pas voulu fractionner le Maroc sur la demande même de la France.

Ce n'est pas une zone neutralisée

On parle souvent à l'occasion de Tanger, de zone neutralisée. L'expression n'est pas très exacte, puisque les Puissances occupantes peuvent faire traverser la zone à leurs troupes; il vaut mieux parler de zone internationalisée. Il y a là une sorte de condominium ou de protectorat collectif. On a été très long à s'entendre sur le sort de Tanger, que l'Espagne aurait voulu avoir complètement. Après beaucoup de flottements on s'est décidé à mettre fin à une situation qui deve-

Source : BIU Cujas

nait fâcheuse au point de vue de la prospérité de la zone qu'on voulait ainsi internationaliser. C'est ce qui a été fait par le statut de 1928.

Statut de 1928

Ce statut peut être résumé en trois points essentiels qui y ont été insérés d'accord avec la France, l'Espagne, la Grande-Bretagne et d'autres Etats.

a)pas d'atteinte aux droits du Sultan

Le premier de ces points est l'affirmation d'ordre un peu théorique que l'autonomie de la zone ne porte aucune atteinte aux droits souverains du Sultan. Il y a là une de ces clauses de politesse internationale qui ne sont pas de tous points conformes à la vérité, car nousallons voir qu'au contraire les droits du Sultan reçoivent de fortes atteintes. La zone est administrée en dehors de lui par une administration internationale qui agira en théorie par délégation de lui. Le Sultan est représenté dans la zone de Tanger par un fonctionnaire qui porte le nom de Mendoub; mais le véritable pouvoir est exercé par une assemblée internationale (elle l'exerce par délégation du Sultan) qui possède des attributions non pas seulement d'ordre législatif mais aussi d'ordre administratif et judiciaire.

Donc à ce premier point de vue nous constatons le maintien théorique des droits du Sultan. Le territoire de Tanger est assimilé aux deux autres zones puisque nous savons que dans les zones française et espagnole le pouvoir est exercé également au nom du Sultan, mais par l'un des deux gouvernements français ou espagnol tandis qu'ici, c'est une sorte de protectorat collectif.

) Police et sûreté confiées au gouvernement espagnol

Le second point essentiel à relever dans le statut de Tanger est que les services de la police et de la sûreté ont été confiés au gouvernement espagnol qui craignait des troubles ou des conspirations fomentées à Tanger, lesquelles auraient pu porter atteinte à la sécurité du territoire espagnol tout proche. Il a donc insisté pour avoir le commandement de la gendarmerie internationale et la direction du service de sûreté. La police de la zone se trouve ainsi confiée à un officier supérieur espagnol, assisté d'un officier français, car la France a un intérêt majeur à constater si la police de la zone est bien faite, notamment en ce qui concerne la contrebande des armes de guerre .

)liberté du commerce international;véritable administration internationale

Le troisième point est l'affirmation du principe de la porte ouverte pour le commerce de tous les pays.

C'est dans ce même esprit de coopération des diverses puissances que l'administration du territoire de Tanger a été internationalisée. Nous avons déjà vu que l'Espagne a la police, elle a aussi une bonne par

Source : BIU Cujas

tie des finances; la France possède les services de l'intérieur, du commerce, les travaux publics et l'administration générale. Les autres pays ont des services moins importants. La Grande-Bretagne a le service de l'hygiène. L'Italien qui avait demandé une participation effective dans ce condominium s'est vu attribuer le contrôle des services judiciaires; elle possède encore d'autres droits; un attaché militaire italien surveille l'observation des règles d'internationalisation et s'il y a lieu la marine italienne collaborera avec les forces navales des autres pays pour la surveillance des eaux territoriales. Nous sommes donc ici en présence d'une véritable administration internationale. Ce fait est manifeste dans la composition de l'Assemblée qui comprend des représentants des divers Etats France, Espagne, Grande-Bretagne, Italie, Amérique, etc.. sans parler d'un certain nombre de membres musulmans et israélites nommés par le Mendoub. Les décisions de cette assemblée internationale sont exécutées par un administrateur nommé par elle. Actuellement et depuis le début du fonctionnement du statut cet administrateur est français. C'est lui qui dirige l'administration internationale de la zone avec sous ses ordres trois administrateurs adjoints appartenant à trois pays différents. Enfin il a fallu organiser dans le territoire de Tanger une juridiction internationale, c'est-à-dire composée, comme toutes les juridictions de ce genre, de juges appartenant à diverses nationalités; cette juridiction internationale connaît de tous les crimes, délits, ou contraventions commis soit par des ressortissants étrangers, soit par des sujets marocains dans le cas où les victimes sont des ressortissants étrangers. A propos de l'organisation de cette juridiction internationale faisons remarquer un point souvent reproché aux Etats-Unis; ils se sont refusés à abandonner le système des capitulations au Maroc; on peut dire qu'il y a là un acte contraire à la courtoisie internationale; en effet autant on comprend que des pays insistent pour maintenir leur juridiction consulaire lorsqu'il n'y a pas de juridiction donnant des garanties de justice comme dans bien des pays musulmans, autant on ne peut admettre qu'ils aient droit au maintien d'une juridiction consulaire spéciale lorsqu'une juridiction donnant toutes garanties aux étrangers a été organisée; or c'est le cas de la juridiction internationale de Tanger.

L'Assemblée

L'administration

La juridiction internationale

Les E.U. et le système des capitulations

A ce territoire qui occupe une situation toute particulière on peut assimiler quelques institutions d'après-guerre à l'occasion desquelles a été établi un contrôle de la S.D.N. contrôle très variable comme étendue et qui remplace l'ancien condominium exercé

Source : BIU Cujas

par deux ou trois puissances. C'est le cas notamment du territoire de la Sarre et de la Ville libre de Dantzig.

Territoire de la Sarre

Territoire de la Sarre - Toute une section du traité de Versailles est consacrée au bassin de la Sarre. L'article 45 déclare qu"en compensation de la destruction des mines de charbon dans le nord de la France, et à valoir sur le montant de la réparation des dommages de guerre dus par l'Allemagne, celle-ci cède à la France la propriété entière et absolue " des mines de charbon situées dans le bassin de la Sarre. Il faut d'ailleurs remarquer que ces mines avaient été créées par la France au temps de l'occupation du Premier Empire. La France obtient donc la propriété des mines de la Sarre. Ceci ne vise pas le territoire même de la Sarre, pour lequel la question est toute différente.

L'art.49 du Traité de Versailles

La situation du territoire de la Sarre est réglée par l'article 49 et par une longue annexe. Aux termes de cet article l'Allemagne renonce en faveur de la S.D.N., considérée comme fidéi-commissaire, au gouvernement du territoire de la Sarre. Ce gouvernement sera assuré pendant 15 années par la S.D.N., à l'expiration de ces 15 années, c'est-à-dire cette année même, la population sera appelée à faire connaître la souveraineté sous laquelle elle désirera se voir placée. Elle pourra demander soit le maintien de l'état de choses actuel - une sorte d'internationalisation- soit l'attribution à la France ou à l'Allemagne. C'est sur ce point que nous serons fixés dans quelques jours, le 13 janvier.

La Commission de la Sarre

L'Annexe indique comment sera exercé pendant ces 15 ans le gouvernement de ce territoire. Il est confié à une Commission qui représente la S.D.N. Elle doit avoir son siège dans le territoire même de la Sarre. Elle est composée de 5 membres nommés par la S.D.N. Ces 5 membres doivent nécessairement comprendre un membre français; un membre non français originaire du bassin de la Sarre et y habitant, puis trois autres membres qui doivent être ressortissants de pays autres que la France ou l'Allemagne. La majorité est donc assurée à des membres neutres. Ils sont nommés pour un an et leur mandat est renouvelable. Ils peuvent être révoqués par le Conseil de la S.D.N Le Président de la Commission du gouvernement est désigné par le Conseil de la S.D.N. La Commission ne peut donc nommer elle-même son président.

Les articles suivants de l'annexe spécifient des dispositions dans l'intérêt des habitants du territoire. Par exemple, il ne doit y avoir sur le territoire aucun service militaire obligatoire ou volontaire et la cons-

Source : BIU Cujas

truction de fortifications y est interdite. Le maintien de l'ordre y est assuré par une gendarmerie locale. Le territoire de la Sarre est soumis au régime douanier français. Le produit des droits de douane est attribué au budget de ce territoire, déduction faite de tous frais de perception.

Ville libre de Dantzig

Le traité de Versailles a au contraire créé une organisation permanente en ce qui concerne la ville libre de Dantzig qui voit sa situation réglementée par les articles 100 et suivants du traité de Versailles.

Le premier de ces articles, qui pose le principe, déclare dans son § 1er que l'Allemagne renonce en faveur des principales Puissances alliées et associées "à tous droits et titres" sur le territoire de la ville libre de Dantzig, tel qu'il est déterminé par les paragraphes suivants.

La S.D.N. n'existait pas encore et on ne pouvait lui confier le territoire, mais c'est elle qui est prévue comme devant plus tard en assumer la direction. C'est ce qui sera indiqué par les articles suivants.

Les principales Puissances alliées et associées s'engagent à constituer la ville libre de Dantzig et son territoire en Ville libre, nous dit l'article 102 Elle sera placée sous la protection de la S.D.N. Elle doit avoir une constitution qui sera élaborée par les représentants élus de la ville libre, d'accord avec le haut commissaire de la S.D.N. Cette constitution sera placée sous la garantie de la S.D.N. par conséquent Dantzig n'a pas le droit de modifier elle-même sa constitution.

Difficultés entre Dantzig et la Pologne

Le haut Commissaire doit statuer en première instance sur toutes les contestations qui viendraient à s'élever entre la Pologne et la Ville libre au sujet du traité ou des accords complémentaires. Or, au début surtout, il y avait des difficultés constantes entre le gouvernement de la Ville libre et le gouvernement polonais. Le territoire de Dantzig devait être attribué à la Pologne; c'était le seul port qu'elle eût à ce moment. Sur les instances de Lloyd George, à raison de ce fait que la ville libre de Dantzig était peuplée par une population entièrement allemande (fait qui remontait au moment où la Prusse, ayant occupé la ville, avait fait massacrer toute la population slave), il avait été entendu que la Pologne n'aurait pas la ville de Dantzig.

Il y a eu des conflits fréquents entre la Pologne et la Ville libre. C'est le haut commissaire qui statue sur ces conflits en première instance; le texte ne dit pas qui les résout définitivement; bien entendu cette fonction devait être confiée à la Cour permanente

Source : BIU Cujas

de Justice Internationale quand elle aurait été créée; c'est ce qui est arrivé et les rapports entre la Pologne et la Ville libre ont été pour elle une des occasions les plus fréquentes de rendre des arrêts. Récemment elle a décidé que l'article 104 § 2 du traité ne visant que l'exploitation commerciale, la Pologne n'aurait pas le droit de faire stationner ses navires de guerre dans le port de la Ville libre; la Pologne a donc été bien inspirée en se créant de toutes pièces un port à elle, le port de Gdynia.

La Convention Polono-Dantzicoise

Une convention rédigée sous les auspices des principales Puissances devait intervenir entre le gouvernement polonais et la ville libre. Le traité indique quelles seront les grandes lignes de cette convention dont les détails seuls restent à la discrétion de la Ville libre et du Gouvernement polonais.

Voilà les points fondamentaux de cette convention: la Ville libre est placée en dedans de la frontière douanière de la Pologne, et il est pourvu à l'établissement d'une zone franche dans le port. Le port de Dantzig constitue donc une sorte de port franc. En revanche il doit assurer à la Pologne sans aucune restriction le libre usage et le service des voies d'eau, des docks, bassins, quais et autres ouvrages sur le territoire de la Ville libre nécessaire aux exportations et importations de la Pologne. Ceci paraissait exclure les services d'ordre militaire, et c'est pour cela que la Cour permanente a tranché la question contre la Pologne en ce qui concerne le stationnement des navires de guerre à Dantzig.

Cette convention doit pourvoir à ce qu'aucune discrimination ne soit faite en ce qui concerne les nationaux polonais ou les autres personnes d'origine ou de langue polonaise.

C'est le gouvernement polonais qui assume la protection des nationaux de la Ville libre dans les pays étrangers (On ne pouvait admettre que la S.D.N. fût obligée d'intervenir chaque fois qu'un Dantzicois aurait à se plaindre; c'est donc la Pologne qui en est chargée).

Suivant quelques dispositions qui visent des questions de nationalité, un nouvel Etat semble apparaître du fait de la disposition qui crée la Ville libre. Les habitants n'ont pas la nationalité polonaise ni la nationalité allemande. Le texte décide que dès la mise en vigueur de ce traité les ressortissants allemands domiciliés sur le territoire de la Ville libre perdent ipso facto la nationalité allemande. On leur donne deux années pour opter en faveur de la nationalité allemande. On ajoute que l'option du mari entraînera celle de

Source : BIU Cujas

la femme et celle des enfants mineurs; c'est un point très discuté aujourd'hui, et on conteste beaucoup le fait que l'option du mari entraîne nécessairement celle de la femme; dans certains traités mari et femme peuvent exercer séparément le droit d'option. Le texte ajoute enfin deux précisions. Les personnes qui ont exercé le droit d'option en question devront, dans les 12 mois qui suivront, transporter leur domicile en Allemagne; par conséquent un habitant de la ville de Dantzig avant la guerre n'a pas le droit, s'il opte pour la nationalité allemande, de rester à Dantzig; du moment qu'il a opté pour la nationalité allemande, il doit aller s'établir ailleurs. Mais on admet qu'il conserve ses biens immobiliers, ce qui est une mesure très favorable; si les personnes quittant la ville sont obligées d'abandonner leurs biens immobiliers, elles risquent de les vendre à très bas prix, à raison du grand nombre d'immeubles jetés sur le marché.

Le statut juridique du territoire de Memel

Le statut juridique du territoire de Memel

L'Allemagne a renoncé par l'article 99 du traité de Versailles, à tous les droits et titres qu'elle possédait sur le territoire de Memel. Ce même article a confié le règlement définitif du sort de ce territoire aux principales Puissances alliées et associées. Après de longues et laborieuses négociations, poursuivies d'abord par la Conférence des Ambassadeurs, ensuite par le Conseil de la Société des Nations avec le gouvernement lithuanien, on a abouti à la convention du 8 mai 1924, à laquelle est annexé le statut dudit territoire (1). La convention de 1924 a été signée par l'Empire britannique, la France, l'Italie et le Japon d'une part, la Lithuanie d'autre part. Par cette convention les quatre Puissances transfèrent à la Lithuanie tous les droits et titres qu'elles détiennent en vertu de l'article 99 du traité de Versailles, sur le territoire de Memel. (art. ler).

L'intention des auteurs du Traité a été de rendre à la Lithuanie la région de Memel dont (la ville même mise à part) la population est en majorité lithuanienne d'origine et de langue. La souveraineté de l'Etat lithuanien, consacrée par l'article ler de la convention et par l'article 2 du statut, ne peut être contestée; mais les quatre Etats signataires de la Convention de 1924 n'ont reconnu cette souveraineté que sous certaines conditions dont la principale concerne l'autonomie

(1)- V. le texte du Statut de Memel dans J. Delpech et J. Laferrière, les Constitutions modernes, t.II (Sirey 1929) et P. 181 et suivantes

Source : BIU Cujas

que l'Etat lithuanien est obligé d'accorder au territoire. La Lithuanie ne peut non plus céder ou transférer ses droits de souveraineté sans le consentement des Puissances alliées (article 15 de la Convention).

Le territoire de Memel ne possède aucune compétence internationale. Cela résulte indirectement de l'art. 7 du statut qui déclare de la compétence du gouvernement central toutes les matières qui ne sont pas expressément attribuées par le statut aux pouvoirs locaux. Memel, au point de vue international, est donc représenté par la Lithuanie.

Par contre, la Convention accorde au territoire une large autonomie au point de vue du droit public interne. L'article 2 de la Convention déclare que "Le territoire de Memel constituera sous la souveraineté de la Lithuanie, une unité jouissant de l'autonomie législative, juridicaire, administrative et financière" (Cf. article 1er du Statut). Dans ces limites les autorités locales ont une compétence propre et peuvent prendre des décisions définitives. Cette autonomie s'étend jusqu'à la constitution, en ce sens qu'aucune modification du statut ne peut entrer en vigueur sans le consentement de la Chambre des représentants de Memel (article 38 du statut).

Le territoire possède un organe législatif, la Chambre des Représentants, et un organe exécutif, le Directoire (Articles 10 et 17 du statut). A côté de ces deux organes, il existe un gouverneur nommé par le Président de la République de Lithuanie et qui apparaît tantôt comme représentant de l'Etat lithuanien, tantôt comme autorité locale. L'autonomie de Memel présente une particularité remarquable qui constitue une innovation du droit international moderne: elle est garantie internationalement (article 2 de la Convention). Il s'ensuit qu'aucune restriction ne peut être apportée de façon unilatérale par la Lithuanie à l'autonomie du territoire. Le Gouvernement central peut élargir, s'il le veut, cette autonomie, il ne peut la restreindre.

Les rapports entre le gouverneur et les autorités locales de Memel ont soulevé récemment une grosse difficulté, qui a été soumise par les Etats signataires de la Convention de 1924 à la Cour permanente de Justice internationale. Ces Etats contestaient la validité de l'acte du Gouverneur par lequel ce dernier avait révoqué le Directoire, dont certains membres avaient entrepris des négociations avec le gouvernement allemand, puis dissous la Chambre des Représentants. Ce litige qui a été soumis à la Cour permanente démontre l'insuffisance du statut de 1925; à s'en tenir à la lettre du statut, le gouvernement lithuanien se trouve désarmé

Reproduction interdite
Source : BIU Cujas

contre le Directoire quand ce dernier agit d'accord avec la Diète.

Par un arrêt du 2 août 1932, la Cour a statué sur le fond du litige. Il s'agissait dans l'espèce de déterminer les pouvoirs du gouverneur vis-à-vis du Directoire de Memel. A s'en tenir à la lettre de l'article du statut, le Gouverneur ne peut rien légalement contre le Directoire quand celui-ci jouit de la confiance de la Chambre des Représentants du Territoire, de sorte que les deux organes, bien que composés de citoyens lithuaniens, peuvent travailler à la sécession de Memel d'avec la Lithuanie, sans encourir aucune sanction de la part de cette dernière. Un pareil résultat n'a certainement pas été dans l'intention des auteurs du statut. La Cour a compris que, dans des conflits de ce genre, il est impossible de séparer complètement les points de vue juridique et politique et elle a fait prévaloir l'esprit de ce texte sur sa lettre. Le but du statut étant d'assurer l'autonomie du Territoire de Memel en harmonie avec l'unité de l'Etat lithuanien, il était de toute nécessité de reconnaître au Gouvernement lithuanien un certain pouvoir de contrôle sur les actes des autorités de Memel. Aussi la Cour a-t-elle estimé avec raison, que dans certaines circonstances graves le Gouvernement a le droit de révoquer le Président du Directoire; elle a été moins large en ce qui concerne le droit de dissolution de la Chambre des Représentants; elle ne l'accorde que sous des réserves qui rendront souvent difficile l'exercice de ce droit.

La Société des Nations

Ce serait la dernière personne du droit international dont nous avons à parler, mais comme elle constitue la plus haute expression des essais d'organisation nouvelle entrepris par les Etats en vue de réaliser dans leurs rapports l'application de la règle du droit international, l'examen de la presque totalité de ces attributions rentre dans la partie du cours consacrée à l'organisation juridique internationale (deuxième partie du cours). Je ne vais donc pas fractionner l'étude de cette importante institution; je me borne à indiquer ici qu'elle constitue désormais un élément important du milieu international, une nouvelle personne du droit des gens à ajouter à celles que nous avons vues jusqu'ici; nous en parlerons longuement plus tard.

Source : BIU Cujas

Chapitre II

DES CHOSES SUR LESQUELLES S'EXERCE L'ACTIVITE DES PERSONNES INTERNATIONALES

L'homme et les choses

Nous connaissons maintenant les personnes internationales. Bien entendu, comme les personnes physiques, elles n'existent qu'en vue d'une certaine activité. Or nous constatons que l'homme cherche à utiliser de son mieux tout ce qui l'entoure; toutes les choses matérielles sont considérées par lui comme des biens. Certains d'entre eux sont susceptibles d'appropriation, comme le territoire, d'autres au contraire sont insusceptibles d'appropriation et ne peuvent être l'objet que d'un usage commun; pleine mer, air libre. Presque toute la législation civile des divers Etats est consacrée à l'étude des questions de ce genre, questions de propriété, règlementation des droits réels, servitudes, etc... Le droit international sera à peu près forcément pour les Etats une sorte de réplique de ce qu'est le droit privé pour les individus. Donc après avoir examiné quelles sont les personnes internationales, il faut qu'il envisage les choses sur lesquelles va s'exercer l'activité de ces personnes.

Choses susceptibles et choses insusceptibles d'appropriation

Le droit international connaît une distinction fondamentale entre les choses susceptibles d'appropriation privative et celles qui ne le sont pas. Les premières formeront le territoire des Etats, parfois aussi on emploie le mot de domaine; parce qu'il n'y a pas que le territoire proprement dit, il y a aussi un domaine maritime, fluvial et même aérien pour lequel le terme de territoire paraît assez impropre. Au contraire certaines choses ne sont pas susceptibles d'être la propriété des Etats. Elles resteront un objet d'usage commun, res nullius ou res communis usus.

Il s'agit là de choses qui préexistent au droit international, qui constituent le milieu international. C'est ce milieu que la règle de droit viendra organiser. Il est difficile de séparer cette donnée du droit international, de son organisation par la règle de droit. Les choses ne sont jamais prises à l'état brut mais déjà délimitées de certaine façon par la règle internationale. Quand nous envisagerons les règles relatives à la mer territoriale nous verrons qu'il est impossible d'en parler sans supposer déjà une certaine règle internationale. Nous nous bornerons donc ici à donner comme une énumération de ce qui constitue le milieu international.

Source : BIU Cujas

§ 1 - Choses susceptibles d'appropriation

A - Le territoire

Etendue du domaine terrestre

Son étendue - Le premier point auquel il faut attacher une grande attention en parlant du territoire de l'Etat, c'est que ce terme n'a aucunement, en droit international, le sens du mot domaine de l'Etat en droit administratif. On parle en droit administratif du domaine public de l'Etat et de son domaine privé ; l'Etat possède un domaine; les palais nationaux, les manufactures nationales, etc. Il est bien clair que lorsqu'on parle du territoire de l'Etat en droit international on ne se réfère aucunement à ce qui est objet de propriété publique ou privée de l'Etat; routes, forts, canaux, monuments, etc; ce territoire comprend, non pas seulement le domaine proprement dit de l'Etat, au sens du droit administratif, mais également tout ce qui est propriété des particuliers ou des étrangers, à l'intérieur des frontières de l'Etat.

"Domaine" en droit administratif et en droit international

Le territoire de l'Etat s'étend donc aussi loin que la souveraineté même de l'Etat. Il porte non pas seulement sur les biens de l'Etat mais sur tous les biens des particuliers situés à l'intérieur de cet Etat. Il y a eu un temps où cette distinction se présentait avec moins de netteté, où le souverain affirmait un certain droit de propriété éminente sur l'ensemble des terres constituant le domaine de l'Etat. L'idée a survécu jusqu'à une date récente et elle produit même encore aujourd'hui certains effets en Angleterre. Mais dans tous les autres pays, (la Cité du Vatican à part, depuis les accords du Latran), il n'en est plus ainsi. Partout, à part de très rares exceptions, la propriété du sol appartient d'une façon complète aux individus. L'individu a la propriété utile et éminente et l'Etat n'exerce plus qu'un droit de souveraineté, mais sa souveraineté s'étend à tout le territoire soumis à ses lois.

Souveraineté territoriale

Alors se pose une question qui a été très discutée: la souveraineté territoriale de l'Etat n'existe-t-elle que dans ce sens tout à fait vague, que les limites du territoire - la ligne frontière - constituent en même temps la limite de la souveraineté de l'Etat ? ou bien ne peut-on pas distinguer dans un sens beaucoup plus précis une souveraineté territoriale qu'on opposerait à la souveraineté personnelle ? Voici ce à quoi nous faisons allusion. Il existe certainement une souveraineté personnelle de l'Etat sur ses nationaux. Nous savons, et ceci n'est nié par aucune des doctrines du droit public (même M. Duguit admet une distinction fondamentale entre gouvernants et gouvernés) que dans

Source : BIU Cujas

l'Etat actuel, il y a un droit de commandement de l'Etat à l'égard de ses nationaux. Or cette souveraineté personnelle exercée par l'Etat sur ses nationaux n'est pas limitée à son territoire, l'Etat suit en quelque sorte ses nationaux à l'étranger. On applique au national à l'étranger sa loi nationale dans beaucoup de cas particulièrement importants, en matière de questions d'Etat ou de capacité des personnes. Il n'est donc pas douteux qu'il existe une sorte de souveraineté personnelle de l'Etat sur ses nationaux.

On critique parfois ce terme aujourd'hui parce qu'il y a eu des abus et que certains auteurs ont voulu le prendre comme équivalent de souveraineté absolue, ce qui est erroné; mais il n'est pas douteux qu'il y ait un droit de commandement de l'Etat sur ses nationaux. A côté de cette souveraineté personnelle n'y a-t-il pas souveraineté territoriale ? C'est la question que nous nous posons en ce moment.

Il n'est pas douteux en effet que l'Etat, en dehors de son droit de commandement sur les personnes, possède aussi certains droits sur son territoire. Il possède des droits qui sont aussi pour lui des devoirs, par exemple, il doit utiliser son territoire pour le mieux des besoins de la collectivité. Il doit pourvoir sur ce territoire à la construction des travaux publics nécessaires, à la construction de ports, de routes, de voies ferrées, de fortifications là où la sécurité du pays l'exige, à l'aménagement des eaux courantes, etc. Remarquons que nous sommes ici tout à fait en dehors de la souveraineté personnelle dont nous parlions tout à l'heure. Il n'y a aucun droit de commandement exercé à l'égard des individus, c'est l'utilisation directe du territoire, et cependant il est bien évident, à un autre point de vue, que ce droit sur le territoire n'appartient qu'à l'Etat territorial, chaque Etat le possède sur son territoire, mais non pas sur celui de son voisin. Il y a donc là un droit incontestable de l'Etat, et puisqu'il faut lui donner un nom nous ne voyons pas pourquoi on ne lui conserverait pas le nom traditionnel de souveraineté territoriale mais à condition de ne pas considérer cette souveraineté comme nécessairement illimitée, ce qui était l'erreur ancienne.

Voici donc quels sont les droits de l'Etat sur son territoire et le sens dans lequel on peut parler de souveraineté territoriale, dépassant le domaine public ou privé du sens administratif et s'étendant à tout le territoire.

Limites de la souveraineté territoriale

Quelles vont être les limites de cette souveraineté de l'Etat ? Cette question a une importance capitale puisqu'on peut dire que l'Etat est tout à l'intérieur

Source : BIU Cujas

de son territoire, et n'est rien ou à peu près, en dehors de lui.

La question des frontières

C'est en réalité la question des frontières qui se pose ici, puisque ce sont elles qui viennent délimiter le territoire de l'Etat (V. la thèse de M. Paul de la Pradelle, Paris 1928) qui a pour titre : "La frontière". Les frontières sont de nature très différentes. On distingue en effet des frontières tantôt naturelles, tantôt artificielles. Les frontières naturelles seront la mer, les montagnes, un grand fleuve. La frontière artificielle est autrement complexe à déterminer. Tantôt il n'existe rien, et la frontière artificielle sera constituée par une ligne purement idéale; il suffit de jeter un coup d'oeil sur une carte des Etats-Unis pour constater que quantité de frontières entre Etats particuliers, ou la frontière entre les Etats Unis et le Canada sont constituées par une ligne purement idéale, un parallèle, un méridien. Tantôt la frontière se traduit matériellement par un chemin, par des bouées, par des poteaux frontières.

Avantages des frontières naturelles

Il est bien clair que les frontières les plus désirables sont les frontières naturelles et qu'à ce point de vue, des Etats comme la Grande-Bretagne, l'Italie, l'Espagne, sont particulièrement favorisés. Cela a donné lieu à une théorie très dangereuse, celle dite des frontières naturelles; parce que chaque Etat revendiquait ses frontières naturelles, et comme historiquement il se trouvait souvent ne pas les posséder, on voit le nombre de conflits que cette question peut soulever.

Quand deux Etats voisins sont d'accord pour adopter cette ligne de frontières naturelles comment va-t-elle jouer ?

Il ne faut pas croire que la chose soit toujours très simple. Elle ne l'est que quand les Etats sont séparés par la mer et encore à la condition qu'il s'agisse d'une mer assez étendue car nous verrons plus tard que quand la mer n'a pas une largeur double de celle des eaux territoriales, les difficultés renaissent. Quand il s'agit d'une chaîne de montagnes ou d'un fleuve il faut absolument des précisions. On admet

La ligne des plus hautes crêtes

généralement aujourd'hui que quand la frontière est une chaîne de montagnes, elle est déterminée par la ligne des plus hautes crêtes; c'est une ligne en partie idéale puisqu'elle saute d'une crête à l'autre. On l'avait admis d'autant plus facilement que pendant longtemps on a cru que cette ligne des plus hautes crêtes coïncidait avec la ligne de partage des eaux; Il semblait évident que ces deux lignes coïncidaient parce que les fleuves suivent toujours la ligne de la plus grande pente. Or cette coïncidence n'est exacte que d'une

Source : BIU Cujas

façon très générale. La ligne des plus hautes crêtes sautant d'une crête à l'autre, il est possible qu'un fleuve prenne sa source dans un repli de terrain qui est coupé par cette ligne. Ceci n'est pas une idée en l'air. Ce fait a soulevé un conflit international qui a été très long à aplanir, entre l'Argentine et le Chili. Dans les hautes vallées des Andes la ligne de crêtes ne suit pas toujours la ligne de partage des eaux; on s'est aperçu que souvent, si on suivait la ligne des plus hautes crêtes, on arrivait à enlever à un Etat la source d'un fleuve qui l'arrosait; ceci peut avoir des inconvénients et il paraît anormal de séparer un fleuve de sa source.

Cependant d'une façon générale on admet ce critérium de la ligne des crêtes. Dans les vieux pays cette question n'a pas d'importance parce qu'elle est depuis longtemps tranchée; il a fallu des pays neufs comme l'Argentine et le Chili pour que ce point donnât naissance à des difficultés internationales.

Le thalweg

Si nous prenons un fleuve, par exemple le Rhin ou le Danube comme frontière naturelle la situation est différente. Lorsque la frontière est constituée par un fleuve ou une rivière, il a semblé longtemps naturel de prendre comme ligne frontière la milieu du fleuve. Et nous allons constater que les choses qui paraissent les plus naturelles ne sont pas toujours les plus exactes. En effet on s'aperçoit que cette solution est très peu équitable.

Quelle est la grande utilité d'un fleuve ? C'est de servir à la navigation; par conséquent si l'une des rives est très basse et qu'on prenne comme ligne frontière le milieu du fleuve, l'un des Etats riverains pourra avoir toute la partie navigable et l'autre n'en avoir aucune, de telle sorte que l'intérêt du fleuve disparaît pour lui. Aussi, depuis le traité de Lunéville de 1801 qui a déterminé la frontière franco-allemande constituée sur certains points par le Rhin, on prend comme frontière, non plus le milieu du fleuve, mais ce que l'on appelle, d'un mot allemand d'origine, le Thalweg, c'est-à-dire le milieu du chenal principal, la ligne des plus grandes profondeurs. C'est la solution sysmétrique de celle que nous venons de voir adopter pour les montagnes; le Thalweg constitue, en sens inverse, la même règle que la ligne des plus hautes crêtes pour les montagnes. C'est de plus la solution de beaucoup la plus équitable.

Délimitations de frontières

Il peut y avoir, en cas de modification de frontières, des délimitations nouvelles. Ces questions sont très difficiles à trancher. C'est ainsi qu'après la guerre de 1870 il a fallu 7 années de discussion

Source : BIU Cujas

pour arriver à délimiter exactement la frontière franco-allemande. C'est par un protocole signé à Metz en 1877 et ratifié à Paris en 1878 que la frontière fut fixée définitivement.

La délimitation présente une importance pratique considérable puisqu'elle touche aux questions de souveraineté de tous actes de police, de nationalité, etc.. Le procès-verbal de Metz, qui a formé longtemps la frontière, décidait que lorsqu'un chemin forme la frontière, il est partagé entre les deux Etats, mais il est neutralisé au point de vue douanier. Par conséquent toutes les marchandises ainsi que les douaniers en armes des deux pays peuvent y circuler librement.

Les fixations de frontières ont souvent donné lieu à de graves conflits. C'est cette question qui a failli être l'occasion d'une guerre entre l'Italie et la Grèce.

Il se pose aussi des questions de frontières en ce qui concerne les colonies. Elles sont réglementées d'une façon analogue.

B - Les fleuves nationaux

Fleuves nationaux

Chaque Etat fait rentrer dans son territoire tous les fleuves et rivières qui sont situés en entier sur son territoire. On admet qu'il suffit que la totalité de la partie navigable ou flottable soit sur le territoire de l'Etat pour que le fleuve rentre dans son domaine, même si sa source est située dans le territoire d'un autre Etat.

Bien entendu le territoire fluvial comprend tous les lacs formés par ces fleuves, qui constituent un élargissement momentané de leur cours.

Sur ce domaine fluvial l'Etat possède en principe une pleine souveraineté. Il pourrait - du moins on l'admet jusqu'ici - y interdire la circulation des navires étrangers.

Fleuves internationaux

Aux fleuves nationaux on oppose ce que l'on appelle les fleuves internationaux. Le fleuve international est celui qui, ou bien coule successivement sur plusieurs Etats, comme le Rhin, le Danube, ou bien sépare deux ou plusieurs Etats.

Ajoutons que pour certains fleuves qui sont nationaux par nature, c'est-à-dire qui coulent tout entiers sur le territoire d'un Etat, sur lesquels d'autres Etats ont un intérêt majeur à pouvoir circuler librement (les Etats comme la Tchécoslovaquie par exemple qui n'ont pas d'accès à la mer), on a admis l'internationalisation par convention en faveur des Etats non riverains qui peuvent en bénéficier.

Nous ne faisons qu'indiquer tous ces points puisque nous nous en tenons au simple examen des éléments du droit international.

Source : BIU Cujas

C - Territoire maritime

Il comprend les ports, les havres, les rades et, sous des réserves importantes, la mer territoriale.

Ports

Le point qui fait le moins de difficultés est la question des ports. Les ports sont souvent ou bien créés tout entiers de main d'homme, ou bien perfectionnés par eux, puisque tous les ports comportent des jetées, des digues, etc.. Aussi admet-on que les ports font partie du domaine public au sens administratif du mot, c'est-à-dire que l'Etat possède sur eux un droit de propriété publique ou tout au moins un droit exclusif de garde et de surveillance.

On peut donc dire que l'Etat jouit en principe d'une pleine souveraineté sur ses ports. Pendant longtemps on en avait conclu la possibilité pour l'Etat d'ouvrir et de fermer ses ports à qui lui plaisait; ou en tous cas, en vertu du principe de l'égalité des Etats, de ne les ouvrir qu'à ses propres nationaux. Depuis longtemps la coutume internationale a changé sur ce point entre pays civilisés, et tous les Etats estiment qu'il est, non pas seulement de leur intérêt bien compris, mais encore de leur devoir d'ouvrir leurs ports au commerce maritime de tous les Etats. Il n'y a plus guère qu'un pays pour lequel il y ait encore certaines exceptions, ses ports fluviaux n'étant pas tous ouverts; c'est la Chine.

Les ports ne sont pas seulement ouverts aux navires de commerce mais aussi aux navires de guerre. Pour ces derniers il peut y avoir certaines restrictions; souvent les Etats ferment aux navires de guerre étrangers leurs propres ports de guerre. Cependant les restrictions disparaissent lorsque le navire de guerre se trouve en danger à la suite d'une tempête; le principe d'humanité l'emporte alors sur la réglementation nationale et un navire de guerre en péril peut se réfugier dans un port interdit en temps normal.

A part cette réserve la souveraineté de l'Etat sur ses ports ne se manifeste plus que par l'exercice d'un droit de police et de réglementation.

L'Etat peut établir certaines taxes, sauf le cas où il y renoncerait par traité, et sauf le fait qu'il est obligé d'établir les mêmes taxes pour tous les Etats, à raison du principe de la clause de la nation la plus favorisée qui se trouve aujourd'hui dans un grand nombre de traités.

Havres et rades

On assimile en général aux ports, les havres et les rades, du moins quand ils ne sont pas de trop grande étendue, parce qu'ils constituent comme une dépendance du port.

Mer territoriale

Faut-il ajouter la mer territoriale ?

"Les Cours de Droit" 3, PLACE DE LA SORBONNE, 3 U Répétitions Écrites et Orales Reproduction interdite
Source : BIU Cujas

On appelle mer territoriale, une bande littorale de mer d'une certaine largeur dans laquelle l'Etat possède à plusieurs points de vue des intérêts et par conséquent des droits spéciaux. Au point de vue de la police, de la pêche, de la navigation, l'Etat possède à la fois des droits et des devoirs particuliers. Personne ne nie l'existence de la mer territoriale qui est en effet une dépendance toute naturelle de la côte.

Il y a un cas où on ne peut nier l'existence de droits spéciaux pour l'Etat, c'est pour la partie de mer qui assèche à chaque marée.

Quelle est l'étendue de la mer territoriale et quels sont les droits de l'Etat sur elle ? Est-ce un droit de propriété publique ? Est-ce un droit de surveillance ? Ces deux points sont discutés. Mais ils rentrent dans la réglementation internationale que nous verrons dans la seconde partie du cours. Ils ne dépendent pas de la libre volonté des Etats riverains sinon ce serait l'anarchie ; ils dépendent des traités ou de la coutume internationale, et une réglementation contraire ne pourrait être édictée par un Etat ; les Etats-Unis en ont fait l'expérience quand pour mieux interdire la contrebande des boissons alcoolisées ils ont prétendu exercer un droit de visite sur les navires à une distance considérable des côtes ; ils ont dû renoncer à cette prétention et maintenant ils s'entendent avec les autres Etats pour la limite dans laquelle ils peuvent exercer ce droit de surveillance.

Mers intérieures

Faut-il assimiler à la mer territoriale ce que l'on appelle les mers intérieures ou les mers fermées ?

On appelle ainsi une mer qui se trouve tout entière dans le territoire d'un Etat, soit qu'elle ne communique pas avec les autres mers, soit qu'elle ne communique avec elles que par un détroit dont la largeur est moindre du double de celle de la mer territoriale. Une mer intérieure qui réunit ces deux conditions est sous la souveraineté complète de l'Etat territorial. On peut dire qu'elle se trouve alors exactement dans la situation d'un lac.

On ne peut presque plus citer aujourd'hui de cas de ce genre. Avant la guerre on pouvait dire que tel était le cas de la mer Caspienne. Deux Etats en étaient riverains, la Perse et la Russie, mais depuis 1838 la Perse avait cédé à la Russie le droit exclusif d'y avoir des navires de guerre.

Aujourd'hui on ne peut plus guère citer qu'une seule mer, la mer Morte, qui est vraiment une mer intérieure. Elle est aujourd'hui devenue palestinienne, et il n'y a sur cette mer aucune navigation.

La mer d'Azov est également une mer fermée, mais

Source : BIU Cujas

elle ne présente pas un grand intérêt au point de vue de la navigation mondiale.

Une mer intérieure qui a été pendant quelque temps très importante est la mer Noire, au point qu'elle a fait l'objet d'un régime spécial. Nous en avons déjà parlé avec la question d'Orient et nous en reparlerons avec les Détroits. La Mer Noire n'est pas d'ailleurs aujourd'hui une mer fermée puisque depuis que la Russie a réussi à s'établir sur ses bords elle a compté deux riverains, la Russie et la Turquie; elle en compte aujourd'hui 4 avec la Bulgarie et la Roumanie.

D - Domaine aérien

Problèmes nouveaux

Jusqu'avant la guerre on n'avait jamais pensé à parler d'un domaine aérien (1). Aussi longtemps qu'il n'y a pas eu de dirigeables ou d'avions la question ne présentait aucun intérêt. Elle en présente actuellement un de plus en plus grand au fur et à mesure que se développent non seulement l'aviation mais aussi la T.S.F.

On se trouve ainsi en présence d'une question toute nouvelle et la nature juridique des droits de l'Etat, l'étendue de ce domaine, voire même l'existence de ce domaine aérien, sont très discutés. Les uns sont partisans de la réglementer par analogie avec la mer territoriale, d'autres exigent une reglementation spéciale parce qu'il est certain que les dangers que fait courir la navigation aérienne sont plus grands pour les Etats sous-jacents que les dangers de la navigation en pleine mer.

La question juridique de l'air n'est pas encore réglementée d'une façon suffisante. Il existe cependant un certain nombre de conventions sur lesquelles nous aurons à revenir dans la seconde partie de ce cours.

Tels sont les divers domaines sur lesquels l'Etat peut prétendre exercer un droit de souveraineté.

§ 2 - Choses non susceptibles d'appropriation

A - La pleine mer

Evolution du droit international

Il ne peut être question d'un domaine, même éminent, de l'Etat sur la pleine mer. Il ne faut pourtant pas croire que ce principe qui nous paraît aujourd'hui l'évidence même ait toujours été admis. Ce point est l'un de ceux sur lesquels on peut constater de la façon la plus nette une évolution tout à fait remarquable du droit international. Aujourd'hui la question est tranchée en ce qui concerne le libre usage de la pleine mer en temps de paix. Elle ne l'est pas encore complètement pour le temps de guerre.

(1) - V. Henry-Coüannier, Eléments créateurs du Droit aérien (1929)

Source : BIU Cujas

La question de la liberté de la pleine mer en temps de guerre

Cette question a été l'occasion d'une vive discussion entre la Grande-Bretagne et les Etats-Unis lors du traité de Versailles. Une opposition très nette s'est manifestée entre les conceptions anglaises et les conceptions américaines. Les Etats-Unis partant du principe de la liberté de la pleine mer et de l'autre principe que la guerre n'intéresse pas les neutres, prétendaient restreindre aux eaux territoriales des belligérants le droit de visite, le droit de capture des navires ennemis ou neutres en cas de contrebande de guerre et le droit de se livrer une bataille navale. L'Angleterre n'a jamais pu admettre ces prétentions qu'elle considérait comme impossibles en ce qui la concerne, puisqu'elle affirme que le libre usage de la pleine mer est indispensable à son existence même. L'accord a pu s'établir grâce à la France qui a pris parti en faveur de la Grande-Bretagne qui pouvait en effet invoquer une très longue tradition.

Le principe de la liberté de la pleine mer n'est pas admis depuis très longtemps.

Donc aujourd'hui, si on laisse de côté cette question de l'utilisation de la mer en temps de guerre maritime, on peut poser le principe de la liberté complète de la pleine mer en temps de paix. Mais il ne faudrait pas croire qu'il en a toujours été ainsi. La liberté de la mer a été admise à partir du XVIII° siècle; jusqu'à cette époque on peut dire que c'est le principe contraire qui est en vigueur. Dans les siècles qui précèdent, chaque puissance maritime a affirmé sa souveraineté sur les mers qui en dépendaient. C'est peut-être Venise qui a commencé en affirmant sa souveraineté sur toute l'Adriatique; puis le Portugal sur les mers qui menaient aux Indes. Rappelons la bulle célèbre du pape Alexandre VI partageant le monde encore inconnu entre l'Espagne et le Portugal, l'Espagne ayant tout ce qui se trouvait à une certaine distance à l'ouest d'une ligne passant près des Açores, et le Portugal ayant tout ce qui se trouvait à l'est de cette ligne. Lorsque des navires portugais arrivaient à s'emparer de marins étrangers qui cherchaient cette route des Indes pour se livrer à un commerce alors très fructueux, ils les faisaient pendre haut et court.

L'Espagne affirmait aussi sa souveraineté sur la partie sud de l'Atlantique, l'Angleterre sur la partie nord de l'Atlantique et sur la Manche. On peut citer le fait suivant qui permettra de constater la différence entre les pratiques actuelles et les pratiques anciennes: sous la reine Elisabeth d'Angleterre, en pleine paix, des navires de la Ligue Hanséatique ayant passé au nord de l'Ecosse sans en demander la permission, Elisabeth, qui ne put les saisir au moment même, les fit suivre jusqu'en rade de Lisbonne et les fit saisir

Source : BIU Cujas

dans le port de cet Etat avec lequel elle se trouvait en paix. Un autre fait aussi curieux montre que cette liberté de la pleine mer qui nous paraît si naturelle a été au contraire violèmment contestée; lorsque le Hollandais que l'on présente souvent à tort comme le fondateur du droit international, Hugo Grotius, fit paraître son ouvrage célèbre "Mare Liberum" (1) le roi d'Angleterre Charles 1er demanda aux Etats généraux de Hollande des poursuites contre l'auteur d'un tel livre. Les poursuites ne furent pas votées et l'ANGLETERRE dut se borner à faire défendre par un de ses juristes la théorie opposée; c'est à cette occasion que le juriste anglais Selden fit paraître : "Mare clausum" (la mer fermée).

Cette discussion manque aujourd'hui d'intérêt, tout le monde admet la liberté de la pleine mer, du moins en temps de paix.

Conséquences du principe de la liberté

Quelles sont les conséquences de cette liberté ?

Elles sont très importantes au point de vue pratique. En premier lieu il faut citer la liberté de la navigation; puis la liberté de la pêche en haute mer, enfin la liberté de poser des câbles sous-marins.

A partir du moment où une société internationale organisée s'est constituée et où des peuples différents ont prétendu user et parfois abuser de ces diverses libertés (en ce qui concerne par exemple le droit de pêche, des espèces entières auraient disparu si elles n'avaient pas été protégées) il a fallu soumettre ces diverses libertés à certaines réglementations.

On peut donc dire qu'en droit international comme en droit interne il n'y a plus actuellement de liberté absolue.

Souvent, avant tout traité, des règles internationales sont intervenues; ainsi il a bien fallu de tout temps, pour éviter des catastrophes, que des navires suivissent certaines règles au moment où ils se croisaient. C'est Louis XIV qui, dans sa grande Ordonnance sur la marine de 1661, réglementa de la façon la plus précise toutes les questions qui se posaient si bien que cette ordonnance, qui est purement et simplement une loi nationale a été successivement adoptée par tous les Etats maritimes et de législation nationale elle est devenue une coutume internationale.

Depuis cette époque de nombreux traités sont intervenus et ont réglementé sur des points divers l'utilisation de la pleine mer, car la complexité de ces questions va chaque jour en croissant. Tout ceci nous amène à parler de la règle de droit, objet de notre 3ème chapitre.

(1) La mer libre

Source : BIU Cujas

Chapitre III

LA REGLE DE DROIT INTERNATIONAL PUBLIC

Il s'agira ici de notions d'ordre philosophique indispensables pour comprendre le droit international qui est moins codifié et moins complet que les droits internes.

Le droit

Il n'y a pas de société un peu nombreuse qui puisse vivre sans des règles dont l'ensemble porte le nom de droit. Ce droit n'est pas créé arbitrairement par l'Etat, c'est-à-dire, en pratique, par les gouvernants. Le droit positif, s'il veut être obéi, ne peut pas aller contre ce qu'on a appelé les donnés essentiels du droit: le donné historique, le donné économique, le donné moral. Le droit ne peut aller contre les lois économiques, ou alors il conduit les pays à leur ruine. Il ne peut pas aller non plus contre les traditions nationales ni contre la loi morale.

Donnés essentiels du droit

Règles positives et règles objectives

Le droit est à la fois un art et une science et, comme tel, s'il veut remplir son but qui est la réalisation du bien commun du groupe (commune, province, Etat, Société des Nations), il doit respecter certaines règles objectives. Le droit est donc aussi indépendant de la volonté des gouvernants que la science est indépendante de la volonté des savants. Ses principes généraux sont des "donnés" qu'on constate sans les créer. Les gouvernants, les juges, les législateurs sont là pour "dire" le droit, c'est-à-dire qu'ils le définissent de leur mieux, mais cette attribution ne comporte pas d'arbitraire de leur part.

Il est très difficile que les règles posées par le législateur soient toujours exactement ce qu'elles doivent être pour répondre le mieux possible à leur but. Cela est impossible par là même que ce sont des règles générales. Elles statuent de eo quod plerumque fit, et dans certains cas elles peuvent se trouver en contradiction avec les besoins individuels. C'est pour cela que la jurisprudence est à certains points de vue supérieure à la législation parce qu'elle est beaucoup plus souple et qu'elle décide pour des cas particuliers.

Ces règles positives, si elles doivent être observées par les membres du groupe, ne sont pas des règles arbitraires. Elles doivent respecter le triple donné dont nous venons de parler. C'est en parlant de ce triple donné que le législateur peut construire le droit. Tout ceci s'applique aussi bien au droit international qu'au droit interne - mais à la condition qu'il existe une société internationale; pendant longtemps tel n'a pas été le cas: les Etats vivaient à peu près séparés,

Droit International et droit interne

Source : BIU Cujas

Il existe une société internationale

leurs rapports étaient surtout des rapports belliqueux; les rapports pacifiques se bornaient à la conclusion de traités plus ou moins rares. Aujourd'hui au contraire, et de plus en plus par suite de la facilité des communications, par suite aussi du développement économique et du fait que la double nécessité de l'importation et de l'exportation s'étend aujourd'hui à tous les Etats, il existe une société internationale, société politique, société économique, et par conséquent il a fallu que cette société se donne un certain nombre de règles juridiques. Le droit vient précisément là pour réglementer tous les commerces politiques, économiques ou autres. Il y a à ce point de vue analogie complète entre le droit international et le droit interne.

C'est en ce qui concerne l'origine du droit que nous serons obligés de faire un peu de philosophie du droit.

Indiquons quelques ouvrages utiles :

Joseph Charmont : La Renaissance du droit naturel

F. Gény : Science et technique en droit privé positif, surtout les tomes 2 (l'Irréductible droit naturel) et 4 (Le conflit du droit naturel et de la loi positive).

Enfin toute la série des petits volumes de M. Georges Renard qui ont pour titre : Le droit, la justice et la volonté, Le droit, la logique et le bon sens Le droit, l'ordre et la raison

L. Le Fur, la théorie du droit naturel depuis le XVII° siècle et la doctrine moderne (cours de l'Académie de Droit international, de La Haye, t. XVIII, 1929).

Demandons-nous ce qu'est le droit en général et le droit international en particulier, en quoi il se distingue de la morale, quel est son fondement, et quelle est la méthode à suivre en droit international ?

Le droit règle de la vie sociale

Qu'est-ce que le droit ?

Le droit est la règle de la vie sociale. On dit parfois "la règle extérieure de la vie sociale" pour le distinguer de la morale présentée comme la règle intérieure. Le droit est donc la règle de vie qui est imposée à ses membres par toute société organisée en vue de la réalisation du bien de cette société, ce qu'on appelle le bien commun ou l'intérêt général.

Il n'y a pas de société sans droit. Si cette affirmation n'a pas une grande portée pour une société insignifiante, elle en a une très grande au contraire pour une société nombreuse qui ne peut pas ne pas comporter un certain nombre de règles positives.

N'existe-t-il que ces règles positives, ce qu'on appelle la loi et les conséquences qu'en tire le juge ?

Source : BIU Cujas

"Droit naturel" On admet généralement qu'il y a un autre droit qui préexiste au droit positif et qui est précisément celui dont il doit s'inspirer. Cet autre droit a reçu les noms les plus variés ; pendant très longtemps on l'a appelé le droit naturel. On y a quelque peu renoncé aujourd'hui, à l'occasion d'une série d'erreurs qui ont été défendues sous ce nom au XVIII° siècle et au début du XIX°. A cette époque une école dont le véritable nom est Ecole du droit de la nature, a affirmé que l'homme n'était pas un être social comme on l'avait toujours cru, qu'il avait commencé par vivre libre, indépendant, en dehors de toute société, qu'il avait naturellement tous les droits; il ne les perdait que par l'entrée dans l'état de société qui a suivi la création de la propriété privée, de l'industrie, etc. (Nous renvoyons à Rousseau et à son "Contrat social") De sorte qu'à cette époque le droit naturel est donc le droit de l'homme avant l'état de société, le droit de l'homme à l'état de nature. Comme c'est là une erreur certaine, comme cet état de nature n'a jamais existé pour l'homme, il s'en est suivi un discrédit tout à fait regrettable pour le droit naturel. Aujourd'hui on préfère d'autres expressions. On l'appelle

Droit rationnel droit rationnel pour éviter une confusion on indique ainsi qu'il est découvert par la raison travaillant sur les faits sociaux au premier rang desquels se trouve la nature même de l'homme. On dit aussi : droit scientifique parce qu'il s'agit d'un ensemble de règles à base d'observation qui visent un même objet, la conduite de l'homme en société. Depuis un certain temps et surtout depuis les ouvrages de M. Duguit on l'appelle droit objectif, non pas au sens des civilistes qui opposent droit objectif (au sens de droit de l'Etat) à droit individuel, mais pour spécifier qu'il est indépendant de la volonté de l'homme, aussi bien de celle des gouvernants que de celle des individus. Enfin on l'appelle droit idéal parce qu'il n'est jamais complètement réalisé; le droit positif s'en inspire mais ne le réalise jamais complètement.

Droit positif C'est donc à ce droit, que pendant des siècles on a appelé droit naturel, qu'on oppose le droit positif, c'est-à-dire la loi interprétée par le juge. On l'appelle ainsi parce que c'est un droit qui est posé en fait par l'autorité compétente pour légiférer au titre du bien commun; le bien commun, c'est-à-dire le bien du groupe, est ce que l'autorité publique travaille à réaliser de son mieux; elle n'est là que pour cela, c'est sa mission, sa fonction; c'est de là que vient l'expression de fonction publique.

Comment va donc être élaboré ce droit positif

Source : BIU Cujas

dont nous nous occupons en ce moment ?

Il est une nécessité — Le droit positif est une nécessité, parce que l'homme, à la différence des autres êtres de la nature, ne suit pas nécessairement sa loi. Les végétaux, les animaux, les minéraux, subissent tous une loi qu'ils n'ont pas faite, tandis que l'homme est libre, ou en tout cas agit comme s'il l'était; on ne peut pas affirmer à coup sûr que dans telles conditions il agira de telle façon; on ne peut pas affirmer par exemple qu'il respectera toujours la loi posée par l'autorité compétente; Il a donc fallu munir cette loi de sanctions, alors que la seule idée de munir de sanction une loi physique ou naturelle, comme la loi de la chute des corps par exemple, apparaît comme purement ridicule. Cette sanction est tellement nécessaire qu'il n'est pas de société où elle n'existe. Des sanctions existent même dans les sociétés de pirates ou de brigands; c'est même souvent là que les sanctions sont les plus rigoureuses; Il faut donc des sanctions dans toute société nombreuse comme le sont les Etats modernes.

La sanction

La législation positive peut d'ailleurs être mauvaise (il y en a qui ont désorganisé la société à laquelle elles s'appliquaient) mais elle est tellement nécessaire que la société ne peut pas s'en passer.

Nous constatons donc que le droit est une nécessité vitale des sociétés humaines. Il faudrait bien se garder de croire qu'il est la face la plus importante du génie d'un peuple. Il y en a beaucoup d'autres : la religion, la morale, la politique, l'économie politique. Mais une des préoccupations de l'humanité a toujours été, et à bon droit, l'intérêt matériel. Il faut bien que l'homme vive, et même il faut, suivant le vieux proverbe, qu'il vive avant de philosopher. Il ne faut donc pas méconnaître l'importance jouée dans les affaires humaines par le droit.

Droit et justice — Or le droit est inspiré par le sentiment de la justice. Ce sentiment est l'un des plus hauts mobiles de l'homme, l'un des plus puissants. C'est à ce point qu'il arrive parfois à l'homme, soit à l'individu, soit à ces personnes collectives que sont les Nations ou les Etats, de faire passer le sentiment de ce qu'ils considèrent comme leur droit avant leur intérêt positif immédiat. Quand des pays, comme l'Indé par exemple, travaillent à réaliser de la façon la plus rapide et la plus complète une indépendance absolue, on peut dire qu'ils travaillent en vue d'une idée abstraite, idée de justice, idée d'égalité, car si cette indépendance se réalisait maintenant complètement, leur situation serait pire qu'aujourd'hui.

On a dit que la justice est l'âme du droit. Le

Source : BIU Cujas Reproduction interdite

droit est le moyen de réaliser la justice dans une société. Une société doit tenir compte des biens matériels, elle ne peut pas négliger les intérêts matériels, parce que ces intérêts constituent la trame de la vie juridique, ils sont comme la matière première dont la vie juridique est tissée. Mais c'est la justice qui doit ordonner ces intérêts d'ordre si divers, d'ordre matériel et d'ordre moral, individuels et collectifs. C'est la justice qui est seule capable de hiérarchiser tous ces intérêts. En dehors d'elle il n'y a plus que la solution de la force, qui est toujours décevante parce que, par là même qu'elle repose sur la force seule, elle est toujours à la merci d'une force plus grande qui peut la faire disparaître aussi vite qu'elle était née.

Donc le droit sous toutes ses formes, le droit public et le droit privé, le droit interne et le droit international n'étant que l'organisation et la hiérarchisation des intérêts de tout ordre par la justice, on peut reprendre comme très exacte cette formule qui est déjà ancienne, que le droit est la conciliation de l'honnête et de l'utile par le juste. Un auteur italien, Alexandre Levi, a employé une autre formule souvent citée : le droit est à la fois un minimum d'éthique et un maximum d'économie. C'est un minimum d'éthique parce qu'il introduit dans la vie sociale le minimum de morale qui est nécessaire pour le bon fonctionnement de la société, et c'est un maximum d'économie parce qu'il a pour but d'incorporer à la vie sociale, le maximum d'utilité. Mais l'éthique, c'est-à-dire la morale, reste supérieure en cas de conflit, parce qu'elle est d'ordre supérieur; on peut en effet nier la morale, on peut nier les intérêts d'ordre spirituel, mais si on les reconnaît, on ne peut les faire passer après les intérêts matériels. C'est le sens qu'il faut donner à la formule célèbre de Pascal : hiérarchisant les trois ordres : matière, esprit, charité; ce dernier mot, pris dans le sens le plus large, signifiant l'amour désintéressé, le don de soi.

Qui édictera le droit positif ?

Qui va édicter le droit positif ?

Pendant longtemps et c'est encore une erreur des XVIII° et XIX° siècles, il était édicté par le législateur. La loi et le droit positif étaient considérés comme des termes identiques. Aujourd'hui chacun reconnaît que c'est là une vue tout à fait incomplète de la question. Le droit positif est dit non pas seulement par le législateur, mais aussi par les juges, et chacun reconnaît que la jurisprudence a une importance parfois aussi grande que le droit législatif. Cela est évident dans les cas où la loi est muette, puisque le juge n'a

Juges

Source : BIU Cujas

pas le droit de ne pas statuer, sinon il commettrait un déni de justice; il faut donc qu'il fasse pour ce cas particulier ce qu'aurait fait le législateur s'il avait eu à statuer. Même dans les cas où une loi existe, elle n'est pas toujours claire, ou il peut y avoir conflit apparent entre deux textes de dates différentes. Dans tous ces cas c'est le juge qui prononcera. Bien mieux encore, aujourd'hui on admet que les administrateurs collaborent d'une certaine façon à poser le droit positif; cela est certain au moins dans les pays où existe le pouvoir réglementaire des administrateurs, puisqu'il faut pouvoir prendre des sortes de lois - lois secondaires en ce sens qu'elles doivent respecter la loi principale. Ces règlements ont une portée générale comme la loi proprement dite, et ils s'appliqueront à tout l'Etat, à tout le département ou à toute la commune, suivant qu'ils sont pris par une autorité d'Etat, du département ou de la commune. On peut aller plus loin et dire, que collaborent à la formation du droit positif tous les juristes qui ne sont ni législateurs, ni juges, ni administrateurs. On désigne leurs travaux sous le nom global de "la doctrine".

Administrateurs

Juristes

Enfin on peut dire qu'en un certain sens, collaborent à la formation du droit positif, tous les citoyens, du moins d'une façon indirecte. Ils y collaborent tantôt parce qu'ils y adhèrent volontairement et qu'ils vont ainsi faciliter la tâche du législateur. Ils y collaborent parfois indirectement par leur résistance plus ou moins nette qui montrera au législateur qu'il lui faut s'arrêter sur un point donné, du moment que l'opinion s'est prononcée d'une façon catégorique sur ce point.

Collaboration des citoyens

En droit international le rôle du droit positif est moins considérable qu'en droit interne, parce que jusqu'ici on n'y rencontrait qu'un petit nombre de règles de droit positif. Il existait un certain nombre de traités passés entre deux ou plusieurs Etats, mais il y avait très peu de règles générales. C'est pour cela que le droit objectif jouait en droit international un rôle beaucoup plus important qu'en droit interne. C'est pour cela aussi que ces questions de philosophie du droit étaient beaucoup plus importantes en droit international qu'en droit interne. Mais même en droit interne il ne faudrait pas croire cependant que la philosophie du droit n'ait pas joué un rôle considérable. On sait l'influence immense qu'ont exercé au début de la Révolution les publicistes comme Montesquieu et Rousseau. Partout ce sont eux qui forment et parfois déforment la conscience publique. Presque partout il arrive que des théories sont posées d'abord d'une façon

Jusqu'ici peu de lois générales en droit international

Importance de la philosophie du droit

Source : BIU Cujas

individuelle par un publiciste ou un philosophe. Puis ce sont les juristes théoriciens qui se l'approprient, enfin le législateur, et les hommes d'Etat les font passer dans les lois. En droit et surtout dans une démocratie, - tous les pays civilisés sont aujourd'hui plus ou moins démocratiques - les idées qui ont pénétré la masse de la nation ne peuvent pas ne pas s'incorporer plus ou moins vite aux institutions. Remarquons une chose qui n'a pas toujours été constatée : on croit parfois qu'au moins dans les démocraties, le droit vient du peuple; ce n'est pas tout à fait exact; il y a bien en effet une réaction réciproque des gouvernés sur les gouvernants et des gouvernants sur les gouvernés; mais le droit en tant qu'il évolue ne monte pas du peuple vers les législateurs, il descend plutôt de cette élite qu'est le législateur, le juge, le juriste, vers la masse.

En revanche on a pu dire, et la chose est exacte, que la vie sociale et la vie politique dépendent en grande partie de l'idée qu'on se fait du droit. C'est ce qui fait l'extrême gravité des erreurs en cette matière. Elles sont susceptibles de devenir la cause de graves désordres sociaux.

L'existence du droit international conséquence de l'existence de la société des Etats

L'existence du droit international nous apparaît comme une conséquence nécessaire de l'existence, aujourd'hui indéniable, de la société des Etats. Il nous apparaît comme la forme la plus haute du droit, bien qu'il soit aussi le droit le plus incomplet au point de vue des sanctions. Mais il est aussi nécessaire que les autres, et ce sont souvent ses violations qui entraînent les conséquences les plus graves pour l'humanité. On ne peut lui contester le caractère de droit; les juristes ne l'ont fait que très rarement, mais certains philosophes ont été jusque-là; Hobbes, Kant, Hegel l'ont nié.

Kant

Kant distingue nettement le droit de la morale. Pour lui la caractéristique du droit est la contrainte. Or comme il ne trouve pas de contrainte en droit international, surtout à son époque, il en conclut que le droit international n'est pas un droit c'est tout au plus une morale.

Il y a eu fort peu de juristes, même allemands à l'avoir suivi sur ce point. La plupart admettent que le droit international est un droit incomplet, mais un droit cependant. La chose est très simple pour ceux qui admettent un droit rationnel ou objectif à côté d'un droit positif puisque ce droit rationnel est indépendant de la volonté des hommes et par conséquent de la contrainte. Mais pour ceux qui, comme certains juristes allemands du XIX° siècle, ne reconnaissent que le droit

Source : BIU Cujas

positif, que le droit émanant d'un Etat, comment peuvent-ils arriver à expliquer le caractère juridique du droit international ?

Théorie de l'autolimitation

Une première explication que nous rencontrons est celle de l'autolimitation. L'autolimitation est une doctrine allemande. En France M. Carré de Malberg est presque seul à l'avoir acceptée complètement. Cette doctrine a été proposée pour la première fois par Jhering, puis perfectionnée par Jellinek, jurisconsulte autrichien qui a passé une partie de sa vie en Allemagne.

Jhering

Il est vrai, nous dit Jhering, que l'Etat n'est obligé que par sa volonté exclusive. Mais il a intérêt, dans ses rapports avec les autres personnes juridiques, à se soumettre à certaines règles. Il y a intérêt, et une fois qu'il a reconnu ces règles il s'y tiendra en principe par le fait même qu'il les a reconnues et qu'il ne voudra pas manquer à sa parole. Ce sont ces règles qui viendront désormais limiter l'Etat dans ses relations avec les autres Etats. Il y a bien là une simple autolimitation puisque c'est lui-même qui les a posées. Mais, nous dit Jhering, puisque en droit interne il n'est pas douteux que l'Etat est souverain et que cependant il existe des lois que l'Etat respecte en principe, pourquoi n'en serait-il pas de même en droit international ? Du moment qu'il peut y avoir soumission volontaire de l'Etat au droit nous constatons en droit international le même phénomène qu'en droit interne. Chaque Etat est obligé d'entrer en rapports avec les autres Etats; par là même sa souveraineté se trouve amoindrie; il reconnaît par là même des règles qui découlent de la nature des rapports internationaux. Ces règles lient sa volonté. Elles deviennent du droit qui s'impose à lui, et il lui est désormais quasi-impossible d'y déroger.

Le défaut de raisonnement est facile à saisir. Il est, nous dit Jhering, impossible pour l'Etat de déroger aux règles qu'il a une fois reconnues. De quelle impossibilité s'agit-il ? D'une impossibilité de fait ? Evidemment non. Nous savons tous que l'Etat peut fort bien déroger aux règles qu'il a reconnues et qu'il arrive trop souvent en droit international qu'un Etat cesse de respecter un traité qu'il avait conclu. Donc il n'y a pas d'impossibilité de fait. S'agit-il donc d'une impossibilité de droit, c'est-à-dire l'Etat est-il tenu de respecter les règles qu'il a une fois posées ? A cette question la réponse est simple. L'Etat n'est tenu, il ne peut y avoir obligation pour lui de respecter les règles qu'il a posées, que si on admet une loi antérieure à sa volonté et qui s'impose à lui, par

Source : BIU Cujas

exemple le principe de justice que l'Etat, comme les individus, doit respecter les engagements par lui pris. Mais il est bien clair que si nous nous trouvons en présence d'un Etat souverain au sens complet du mot comme l'affirme Jhering, on ne peut pas plus ici parler d'une impossibilité de droit que d'une impossibilité de fait. Le droit pour l'Etat serait plutôt l'impossibilité de se lier, au nom du principe de la souveraineté absolue. L'Etat n'est lié que quand et comme il le veut. Il n'est pas plus lié que nous ne pouvons dire l'être nous-mêmes, quand nous ne le sommes que par un acte de notre volonté propre toujours révocable.

La doctrine de Triepel

Certains auteurs allemands ont tenté récemment de perfectionner ce système, Triepel notamment dans sa théorie de la Vereinbarung (Union des Volontés). On peut lui accorder qu'il y a une différence de but entre le contrat et le traité contrat ordinaire, où chaque Etat poursuit un but différent de l'autre contractant (par exemple contrat de vente, l'un cède un bien, l'autre touche un prix) et la Vereinbarung (par exemple, pacte de la S.D.N., où chaque Etat s'unit aux autres pour poursuivre un même but commun). Mais s'il n'y a pas de loi supérieure à l'Etat et que l'obligation soit fondée sur sa seule volonté, le fait que le traité est conclu entre deux Etats seulement ou entre dix ou douze ne change rien à sa nature; l'Etat en vertu de sa souveraineté peut toujours se retirer quand il le juge nécessaire (c'est d'ailleurs ce que décide le pacte de la S.D.N.); tout ce que l'on peut admettre c'est que le pacte continue à rester en vigueur entre les autres Etats signataires.

Le monisme de Kelsen

A la doctrine de Triepel, qui établit un dualisme très net entre droit interne et droit international, un auteur autrichien Kelsen a répondu en insistant, au contraire, sur l'identité profonde de toutes les branches du droit (Monisme). Il a raison dans un sens, car tout le droit repose sur la conscience juridique de l'homme, qui est toujours la même et ne varie pas d'une branche du droit à l'autre; mais il a eu le tort de vouloir construire tout le droit en le rattachant à une norme fondamentale unique, postulat indémontrable, d'où tout dépend.

Le règlement a la loi comme base, la loi repose sur la constitution et la constitution sur ce postulat, qui est la "norme hypothétique" fondamentale.

Kelsen a d'ailleurs beaucoup varié en ce qui concerne cette norme fondamentale; il a d'abord été, comme Jhering et Jellinek, pour la primauté du droit interne; puis abandonné sur ce point par plusieurs de ses dis-

Source : BIU Cujas

ciples, il est passé à la primauté du droit international. Le droit interne a pour fondement le droit international et celui-ci repose tout entier sur la maxime : pacta sunt servanda, qui est la norme hypothétique fondamentale.

Or ceci est doublement faux; il y a dans le droit international autre chose que le droit conventionnel; en dehors des traités, il y a la coutume. Les principes généraux du droit (voir l'article 38 du statut de la Cour Permanente de Justice Internationale). De plus, la règle en question n'est pas absolue, elle suppose une règle supérieure, le principe de justice de respecter les engagements conclus qui la fonde et la limite en même temps; il suppose que les engagements pris sont justes et honnêtes, sinon le premier devoir est de se refuser à les tenir (exemple : un traité conclu en vue de favoriser la traite des noirs serait nul aujourd'hui même en droit positif.).

La doctrine de Duguit

Sur quelle doctrine pouvons-nous donc nous appuyer pour fonder le droit international ? Il en est deux autres celle de M. Duguit et la théorie traditionnelle à laquelle nous nous rattachons. La théorie du doyen Duguit est très intéressante et a eu un moment de grande vogue. Il l'expose dans son grand Traité de droit constitutionnel (tome 1 , §§ 13 et 62 de la deuxième édition). Elle l'a été aussi par M. Réglade dans un article de la Revue générale de D.I.P. 1930, pages 382 et suivantes. J'en ai fait la critique dans un article des Archives de philosophie du droit (1932, p. 175 et suivantes). On y verra comment le pur fait de la solidarité est insuffisant à fonder le droit; il y a une bonne et une mauvaise solidarité (celle du lion et de l'antilope, du maître et de l'esclave); il faut un jugement de valeur pour écarter la mauvaise et choisir la bonne, et ce jugement de valeur ce n'est pas du pur fait qu'il peut découler.

La théorie traditionnelle

Nous arrivons donc à la théorie traditionnelle, qui est celle à laquelle je me rattache et que j'ai développée dans le cours à l'Académie de Droit international de la Haye, indiqué ci-dessus (tome 18, année 1927) Après la critique des théories précédentes, il est possible de l'exposer en peu de mots.

L'homme n'est pas seulement un être social, c'est-à-dire vivant sous la loi de la solidarité ou de l'interdépendance. Nous dirons même que ce n'est pas là son caractère spécifique; il y a aussi un certain nombre d'animaux qui vivent en société, les fourmis, les abeilles et bien d'autres encore; on peut presque dire à un point de vue que leurs sociétés sont plus parfaites que les nôtres, étant moins troublées par les ré-

Source : BIU Cujas

volutions ou les coups d'Etat. Mais l'homme n'est pas que cela, il est aussi un être moral, et c'est là son vrai caractère spécifique. Parce qu'il est un être moral il sait émettre et il doit parfois émettre des jugements de valeur. Le bien, le beau, le vrai, le juste, l'utile, ce sont là des jugements de valeur. C'est de là que viennent ses règles normatives, que l'homme reconnaît, qui s'imposent à lui, mais qu'il ne crée pas. Ce n'est pas ici le déterminisme des lois (physiques ou naturelles que nous constatons puisque nous savons que leur observation n'est pas fatale). C'est un devoir pour l'homme de les observer mais ce n'est pas seulement un devoir pour les gouvernés de se conformer aux règles de droit, c'est aussi un devoir pour les gouvernants que de les poser conformément au droit objectif et de veiller ensuite à leur exécution. Il y a là pour eux une charge, un office, un ministère (munus publicum). Le terme de ministre, qui nous sert aujourd'hui à désigner les véritables chefs de l'Etat, originairement signifiait serviteur. Il y a une grande part de vérité dans l'importance attachée par Duguit et ses disciples à la notion de service public, mais il en était exactement ainsi dans la vieille théorie de la fonction. Les droits des gouvernants, rois, membres des Chambres, ministres, sont forcément des droits individuels en un sens, et ici Duguit a raison parce que les personnes morales ou juridiques comme l'Etat n'ont pas de volonté propre; elles n'ont pas le pouvoir d'agir par elles-mêmes; mais ces droits des organes qui agissent en leur nom, rois, présidents ou Chambres, sont uniquement des droits-fonctions, c'est-à-dire des droits exercés dans l'intérêt de la collectivité. Le pouvoir n'est légitime que par son usage et non pas par son origine. Le bien commun est le grand but du droit. La notion de solidarité est tout à faït insuffisante; il y a en effet une bonne et une mauvaise solidarité (l'esclavage, qui a duré des siècles). Un jugement de valeur est donc nécessaire pour les distinguer.

Le bien commun est le grand but du droit

Peut-on objecter que nous n'arrivons pas à connaître la vérité ? "Vérité au deçà des Pyrénées, erreur au delà". C'est la boutade de Pascal qu'on invoque toujours en ce cas. Il est facile de remarquer qu'elle n'est vraie que pour les points de détail. C'est avec raison que le droit varie dans ses détails, il n'est pas immuable puisque la situation de tous les peuples n'est pas la même. Mais ceci n'est pas vrai des principes généraux.

Duguit lui-même reconnaissait qu'il est trois principes que l'on trouve dans tous les codes de tous

Les 3 grands principes du droit

Source : BIU Cujas

les pays; liberté des conventions, mieux respect des engagements pris, respect de la propriété, obligation de réparer le préjudice causé par une faute. Il y a aussi un devoir pour tous de travailler au bien commun. Ce n'est pas là seulement une obligation négative comme l'a cru Duguit. Toute la doctrine chrétienne va même plus loin que lui: elle affirme qu'il ne faut pas tenir compte seulement du sentiment de justice (qui comporte déjà bien des obligations positives, rendre ce qui est dû, réparer le mal causé) mais que ce sentiment doit être complété par celui de la charité c'est-à-dire l'amour du prochain; elle affirme qu'il n'y a pas de société possible sans compréhension de la loi du sacrifice en vue du bien de tous, donc sans des obligations positives aussi bien que négatives. De l'existence d'une loi supérieure à la volonté de l'homme, aux gouvernants comme aux gouvernés, ne naissant pas seulement des devoirs mais aussi des droits. Auguste Comte, plus logique que Duguit, supprimait tout droit, objectif et subjectif; c'était une erreur, mais il était logique. Duguit ne l'est pas en affirmant le droit objectif et en niant le droit subjectif. Le droit subjectif est en quelque sorte la monnaie du droit objectif. S'il existe comme règle du droit objectif qu'on ne doit pas faire à autrui, tous ceux dont les droits ont été violés ont un droit subjectif, le droit à réparation. Le droit subjectif est l'atome juridique c'est le dernier élément auquel on arrive lorsqu'on creuse la science du droit. M. Bonnard, disciple du doyen Duguit, n'a pas hésité à le reconnaître dans son Précis de droit administratif.

Justice et charité

Duguit n'est pas logique en affirmant le droit objectif et en niant le droit subjectif

Ces principes ne valent pas seulement pour le droit privé ou le droit public interne, ils valent aussi pour le droit public externe, car le droit vaut pour les Etats comme pour les individus, et ainsi tout se tient, toutes les parties du droit s'éclairent l'une par l'autre.

La méthode en droit international

Quelques mots pour terminer ce chapitre consacré à l'étude de la règle de droit sur l'étude de la méthode en droit international. On sait l'importance de cette méthode.

Méthode historique

On peut utiliser d'abord la méthode d'observation mais restreinte uniquement aux faits extérieurs, c'est-à-dire en droit international la méthode historique. On comptera le nombre de traités dans un sens ou dans l'autre, on comptera le nombre d'Etats admettant telle ou telle règle et c'est de cette statistique que résultera la méthode de droit public positive.

Méthode rationnelle

A cette méthode d'autres, dont nous sommes, oppo-

"Les Cours de Droit" U Répétitions Écrites et Orales
3, Place de la Sorbonne, 3 Reproduction interdite
Source : BIU Cujas

sent une méthode rationnelle. Ils font remarquer qu'il n'y aurait jamais eu de progrès possibles si on s'en tenait exclusivement à la méthode historique. A un moment le droit de guerre a été partout admis; les nations les plus civilisées, France, Angleterre, se livraient à la traite des nègres à un moment donné. De ce que ces faits ont été universellement admis, faut-il en conclure qu'ils sont bons ? En tout cas, pour les condamner, il faut se baser sur une autre méthode.

Importance de la question de la méthode

On sait quelle est l'importance de la question de méthode dans les sciences; il en est de même en droit international. Cette question est étroitement liée à celle du fondement du droit international. On hésite, avons-nous dit, en droit international, entre deux méthodes qu'on appelle souvent la méthode historique ou positive et la méthode rationnelle (ses adversaires disent parfois la méthode à priori).

Méthode historique ou positive

Méthode historique ou positive

C'est de beaucoup la plus récente; ce n'est guère que depuis le siècle dernier qu'elle est suivie par beaucoup de juristes. Elle consiste à déclarer que c'est un fait d'observation que l'Etat est tout en ce qui concerne la création du droit; il n'y a donc de droit international que celui qui est approuvé par l'Etat. De sorte que le grand point dans cette méthode est de constater si tous les Etats ou du moins un grand nombre d'Etats, considèrent telle ou telle règle comme faisant partie du droit international. Tous les partisans de la méthode positive insistent sur ce fait qu'il faut voir dans le droit international, non ce qu'il devrait être, mais ce qu'il est en réalité. C'est pour cela, disent-ils, qu'ils veulent, non pas envisager les règles transcendantes qui devraient peut-être lier les États, mais celles que l'observation nous montre comme actuellement admises par eux. Il est facile de montrer qu'on ne peut s'en tenir uniquement à cette méthode et que ses partisans les plus fervents tombent fréquemment dans la contradiction.(1). Nous insisterons aujourd'hui sur les contradictions dans lesquelles tombe l'Anglais Lawrence, un des auteurs qui a le mieux exposé et défendu cette méthode dans son traité de droit international, traduction française par M. de La Pradelle.

Les contradictions de Lawrence

Lawrence insiste à plusieurs reprises sur la nécessité pour le juriste de se placer uniquement sur le terrain historique. Dès le début de son ouvrage, nous voyons commencer les contradictions dans lesquelles il passera son temps à se débattre, car il nous dit

(1) V. sur ce point M. Le Fur, Précis de droit international public, Paris (1931) § 373 suiv.

Source : BIU Cujas

aussi qu'il faut bien se garder de croire que la valeur morale des règles soit chose indifférente et qu'il est souvent du devoir du juriste de placer les considérations morales au premier plan. On peut remarquer que si les considérations morales doivent être mises au premier plan, c'est par là même la condamnation de la méthode historique. C'est ce que nous allons constater, en effet, avec Lawrence lui-même, qui traite spécialement 3 ou 4 des questions les plus graves du droit international : Droit d'intervention, déclaration de guerre, etc...

Lawrence et le droit d'intervention

L'intervention, c'est la possibilité pour un Etat d'intervenir dans les affaires intérieures d'un autre Etat; ce droit a été tantôt admis (Sainte Alliance), tantôt vigoureusement combattu. Aujourd'hui tout le monde admet un minimum d'intervention d'humanité; chacun reconnaît que tous les Etats ont le droit et même le devoir d'intervenir pour empêcher des faits monstrueux (comme le massacre des Arméniens). Lawrence admet ce point, mais étant donné que le droit international positif présente tantôt des périodes d'intervention tantôt des périodes de non intervention, on voit son embarras. Il s'en tire en déclarant qu'il y a de bonnes et mauvaises interventions et que chacune doit s'apprécier suivant son mérite. C'est l'abandon complet de cette méthode et l'affirmation que les interventions étant tantôt bonnes, tantôt mauvaises, il faut pour les distinguer un critérium qui sera uniquement une question de justice et de raison... Sur ce premier point donc la méthode historique échoue.

Lawrence et la déclaration de la guerre

Déclaration de guerre

Une déclaration de guerre est-elle ou non obligatoire ? Lawrence est ici encore très embarrassé. Il constate que depuis des temps très anciens (Romains, le Moyen Age) on a admis qu'il est contraire aux relations entre Etats de se faire la guerre sans une déclaration solennelle. Il reconnaît que c'est en effet comme une nécessité de fait, tant pour les belligérants que pour les neutres. Mais c'est aussi une question de fait que très souvent il n'a pas été tenu compte de cette règle et notamment au XVIII° siècle, son omission devient fréquente, très souvent d'ailleurs du fait de la politique anglaise, si bien que certains auteurs arrivent à cette conclusion que la déclaration de guerre est obligatoire d'une façon générale en droit international sauf pour la Grande-Bretagne.

Lawrence, qui est anglais, a beaucoup de peine à condamner son pays, de sorte qu'il conclut que la déclaration de guerre n'est pas chose nécessaire et que ceux qui affirment le contraire retombent dans la vieille

Source : BIU Cujas

confusion entre ce qui devrait être et ce qui est en réalité. Il ajoute d'ailleurs que cela n'a pas une importance énorme, car l'état de choses créé par l'abominable procédé de l'attaque brusquée, n'en sera pas moins la guerre. Belle consolation ! Mais on voit combien avec une théorie de ce genre tout progrès est impossible en droit international, puisqu'il suffira, pour une règle que tout le monde considère comme utile et nécessaire, de remarquer qu'elle a été violée à plusieurs reprises, pour qu'on puisse affirmer qu'elle n'est pas contraire au droit; un Etat, en ne la respectant pas, se créera ainsi le droit de ne plus respecter cette règle à l'avenir.

On voit comment dans toutes les grandes questions controversées du droit international, ou bien il faut pour les positivistes abandonner leur méthode, ou bien renoncer à tout progrès.

Lawrence et la propriété privée ennemie

Prenons encore quelques-unes des questions les plus discutées du droit international, comme celle de la nature de la propriété privée ennemie. Aujourd'hui encore dans la guerre maritime, contrairement à ce qui a eu lieu dans la guerre continentale, on admet le droit de saisie de la propriété privée ennemie, c'est-à-dire que les navires de commerce peuvent être saisis par les belligérants. Faut-il ou non maintenir cette règle ?

Si nous voyons la façon dont Lawrence discute la question, nous constatons qu'il s'en tient uniquement à des arguments de raison. Il se demande si oui ou non le droit de saisie de la propriété privée ennemie sur mer abrège la guerre en empêchant les neutres de ravitailler les belligérants. S'il l'abrège il semble qu'il vaille mieux maintenir cette pratique. Il se place donc à ce point de vue qu'il ne faudrait pas que la somme totale de souffrances et de pertes fut accrue; si elle doit être diminuée, il n'y a pas d'hésitation à adopter cette règle. On se trouve donc ici uniquement sur un terrain rationnel et non sur le terrain positiviste puisqu'au point de vue historique il n'est pas douteux que jusqu'ici la capture de la propriété privée ennemie a toujours été possible.

Autres questions de droit international

On pourrait en dire autant de toutes les questions controversées du droit international. Faut-il ou non admettre le principe de la liberté des fleuves internationaux ? Faut-il assimiler l'air libre et la mer libre ? Faut-il supprimer le droit pour les Etats de se rendre justice à eux-mêmes et le remplacer par des modes pacifiques de solution des conflits comme l'arbitrage ou la conciliation ? Dans tous ces cas, même les partisans du droit international purement positif sont obligés d'abandonner leur méthode purement historique, puisqu'

Source : BIU Cujas

elle s'opposerait à tout progrès du droit international. Pour les réaliser, il faut bien faire intervenir l'idée de bien social, de bien de la communauté internationale ce sont les exigences de la justice, les besoins de l'humanité, qui l'emportent et avec raison.

En droit international la volonté de l'Etat n'est pas l'unique source du droit

C'est à bon droit qu'on fait jouer un rôle considérable à des considérations de cet ordre en droit international. En droit international il y a plus de raisons encore qu'en droit interne pour rejeter la volonté de l'Etat comme unique source du droit. En effet à la rigueur on peut concevoir cette théorie positiviste en droit interne parce que nous nous trouvons en présence de règles précises, des codes, des lois nombreus tandis qu'en droit international très souvent nous trouvons au contraire une absence de textes presque complète, et si on ne pouvait s'appuyer sur les principes généraux du droit, sur la nécessité sociale, sur le bien de la communauté internationale, il serait difficile de prendre une décision. Il est donc nécessaire de combiner les deux méthodes. La méthode purement historique est nettement insuffisante pour établir le droit; cela veut-il dire qu'il faille en revenir à une méthode purement déductive; au simple développement logique de quelques principes généraux posés à priori ? Non évidemment; il serait là un excès opposé et non moins dangereux; il faut combiner les deux méthodes. Après qu'on a reconnu la vérité de certains principes, il ne faut pas hésiter à en tirer les conséquences qui en découlent nécessairement. Ces principes devant être appréciés d'après lanécessité sociale, d'après le bien commun international, ce n'est pas là du tout une méthode a priori; mais une fois la règle établie, l'intelligence humaine utilise aussi bien la déduction que l'induction; elle tire des conséquences des règles posées. Il en est ainsi pour toutes les sciences, on ne voit pas pourquoi il n'en serait pas de même en droit international.

Il faut combiner les 2 méthodes

Les "principes généraux du droit" auxquels se réfère l'article 38 du statut de la Cour permanente comme source réelle du droit international, ne peuvent être que ces règles générales qui dominent tout le droit et auxquelles il faut se référer en l'absence de disposition précise (traité ou coutume) réglant un cas particulier.

Source : BIU Cujas

SECONDE PARTIE

REALISATION POSITIVE DE LA REGLE DE DROIT

Nous connaissons maintenant le milieu international, les éléments nécessaires pour le fonctionnement du droit international: Etat et autres personnes du droit international, choses sur lesquelles s'exerce leur activité, et règle de droit. Il va falloir étudier maintenant la réalisation positive du droit international. Un grand nombre des règles actuellement reconnues comme formant le droit de la communauté des nations, c'est-à-dire les sources du droit positif actuel, sont de date récente. Il en est de même en ce qui concerne les organes des rapports internationaux la réglementation de la compétence respective des Etats et de la Société des Nations.

Chapitre I

MODES DE REALISATION ET SOURCES FORMELLES DU DROIT INTERNATIONAL

Que faut-il entendre par "sources formelles du droit international"?

Il ne vaplus être question des sources réelles, des sources profondes du droit, nature sociale de l'homme, sentiment de la justice, interdépendance des Etats et conscience qu'ont les peuples de ces notions. Il s'agira au contraire de la détermination des pouvoirs compétents, pour transformer en règles de droit positif des mesures utiles ou nécessaires au bien de la communauté internationale. Comment leur donner la forme du droit positif, en d'autres termes comment ce droit rationnel va-t-il pouvoir être transformé en droit positif et comme tel sanctionné autant que possible ?

Pas de codification en droit international public

Il n'y a pas encore en droit international public de codification ni même de législation proprement dite. Il ne peut pas en être autrement aussi longtemps qu'on part du principe de la souveraineté de l'Etat. Ce n'est guère qu'en ces dernières années qu'il y a eu certains essais de codifications partielles. Il est difficile de dire que ces essais ont réussi. En quoi peuvent donc consister les sources formelles ou positives du droit international, s'il n'y a ni cofidication, ni législation proprement dite ? On indique en général deux

Source : BIU Cujas

4 sources du droit international

grandes sources directes du droit international : la coutume internationale et les traités. Mais il existe deux autres sources de droit international, plus contestées et de caractère indirect, la 1ère du moins c'est d'une part le droit particulier des divers pays avant qu'il se manifeste par des usages doctrinaux bien établis, et d'autre part la doctrine des auteurs.

Cela fait donc quatre sources, deux directes et deux indirectes.

§ I - Coutume internationale

Coutume internationale et coutume du droit interne

La coutume internationale est tout à fait analogue au fond à la coutume du droit interne des divers Etats. Elle repose elle aussi en principe, mais non exclusivement sur le consentement des intéressés. La seule différence c'est qu'ici les intéressés au lieu d'être des individus sont des Etats. Faut-il en conclure que la coutume provient de leur consentement tacite ?

Coutume et consentement

La question est très discutée. Nous croyons qu'il serait inexact de poser ce principe d'une façon absolue. Mais il n'en est pas moins certain qu'en principe la coutume n'existe qu'à partir du moment où d'une façon générale les Etats se croient tenus de respecter la

Comment se forme la coutume

règle en question. C'est cette idée d'obligation qui distingue la coutume juridique d'un simple usage. Lorsque plusieurs Etats ont admis une règle dans leurs rapports entre eux, c'est qu'ils la considèrent comme conforme à la justice, soit à la raison, soit à leur bien économique. Quant au bout d'un certain temps cette règle a été l'occasion d'actes d'adhésion de plus en plus nombreux, quand ces actes se sont trouvés fréquemment répétés, ils prennent la force de précédents (On sait la force des précédents en droit, qu'il s'agisse de l'administrateur ou du juge). Puis après un certain temps de pratique de cette règle, cette façon d'agir est constatée par la doctrine qui peut mettre en évidence ses raisons profondes. Il arrivera enfin en cas de conflit entre Etats qu'elle sera reconnue par un certain nombre de décisions de juridictions internationales et à ce moment on peut la considérer comme définitivement fixée. Elle est devenue une règle coutumière du droit international.

Elle peut abroger une règle ancienne

La coutume internationale a donc la même origine que la coutume en droit interne. Elle a aussi le même domaine, peut-être plus étendu encore, parce qu'en droit interne une controverse existe relativement à la question de savoir si la coutume peut abroger une règle ancienne. Certains auteurs, dans les pays de législation positive comme la nôtre, admettent qu'à la rigueur

Source : BIU Cujas

la coutume puisse créer une règle nouvelle, mais elle ne pourrait pas abroger une loi formelle. En droit international il est bien clair que cette règle n'existe pas. La coutume peut aussi bien, si elle est bien affirmée, abroger une règle ancienne que créer une règle nouvelle.

Les deux plus graves questions se posant à l'occasion de la coutume sont celles qui consistent à se demander si elle est nécessairement réciproque, et si elle doit nécessairement être unanime.

La coutume est-elle nécessairement réciproque

La coutume suppose-t-elle nécessairement la réciprocité ? D'une façon générale ce n'est guère douteux Un Etat qui veut profiter d'une coutume et qui la reconnaît, qui en réclame l'application à son profit, doit s'y conformer lui-même quand on la lui oppose. Il en est d'ailleurs ainsi pour les traités; lorsque deux Etats, même par traité formel, s'interdisent le recours à certains procédés, à certaines représailles par exemple, si l'un d'eux ne respecte pas cette interdiction, l'autre est délié. Il en est de même à fortiori pour la coutume; si un Etat se refuse à appliquer une coutume internationale soit parce qu'il en nie l'existence, soit simplement, parce qu'il se refuse dans un cas donné à l'exécuter, les autres Etats ne sont plus liés par cette coutume dans leurs rapports avec lui. C'est le droit commun entre Etats comme entre individus. La négation d'une coutume reconnue permet donc à l'Etat lésé soit de se considérer comme délié, soit, s'il le préfère, d'exiger une réparation puisque par hypothèse il y a eu une règle de droit international violée en sa personne.

Un grand nombre d'auteurs tirent de cette réciprocité une conséquence importante en notre siècle de colonisation, c'est que les mêmes règles ne sont pas applicables entre pays civilisés et pays barbares, qu'il s'agisse des règles du temps de paix ou des règles du temps de guerre. Les pays barbares ne reconnaissent pas certaines règles qui sont pratiquées dans les pays civilisés, ceux-ci, dit-on ne sont pas davantage tenus de les respecter dans leurs rapports avec eux. Il y a une part de vrai dans cette observation, mais à condition d'y ajouter une réserve nécessaire; c'est que les règles d'humanité subsistent toujours et à l'égard même des pays barbares; lorsqu'un de ces pays emploie un moyen inutilement cruel, il est inadmissible qu'on puisse en faire autant puisque ce serait se mettre sur le même pied que lui.

La coutume est-elle nécessairement universelle

Le second point qui a donné lieu à des difficultés est celui de savoir si une coutume doit être nécessairement universelle ou si du moins il faut qu'elle soit

Source : BIU Cujas

reconnue par les deux Etats ou les divers Etats auxquels il est question de l'appliquer. Il est clair qu'une coutume n'est pas nécessairement universelle. En notre siècle de régionalisme on comprendrait parfaitement des coutumes spéciales créées parfois par des circonstances particulières, coutumes spéciales aux pays d'Europe, coutumes spéciales aux pays d'Amérique. Les fleuves d'Amérique par exemple sont différents des nôtres, leurs estuaires constituent de vraies mers; on comprend donc que les pays d'Amérique aient des règles particulières en ce qui concerne leurs fleuves nationaux. Il est donc possible qu'il y ait des coutumes qui ne visent qu'un groupement ou certains groupements d'Etats, des coutumes particulières à un continent, ou même à un nombre plus restreint d'Etats qui les ont reconnues et les observent.

Ceci suppose qu'il ne s'agit pas de coutumes dérivant directement du principe de la justice, ou de traditions universelles puisque par hypothèse elles doivent être aussi universelles. Mais ceci ne répond pas à la question discutée: le consentement de tous les intéressés est-il nécessaire pour qu'une coutume s'applique ?

Il faut répondre par la négative. Si une coutume internationale nécessitait le consentement de tous les Etats intéressés, et consentement donné à l'avance, on pourrait alors dire qu'à ce moment, la coutume a disparu et qu'elle s'est transformée en une convention tacite.

La coutume est autre chose que le consentement présumé des Etats

Ceci nous amène à montrer que, si on réfléchit à ce qu'est la coutume, on s'aperçoit qu'au fond elle est autre chose que le consentement présumé des Etats. Cette affirmation est un vieux reste des théories individualistes absolues; l'Etat ne peut être lié que par sa propre volonté, aujourd'hui ceci n'est déjà plus vrai. Toutes les coutumes générales, universelles ou quasi-universelles, qui reposent directement sur l'existence d'une idée de justice ou sur la nécessité d'une règle sociale peuvent être appliquées à tous les Etats, même si par hasard l'un d'eux déclare qu'il ne l'a jamais reconnue et qu'il s'oppose à ce qu'on la lui applique dans un cas donné. Un Etat qui veut faire partie de la communauté internationale doit accepter toutes ses lois existantes non contestées.

Exemple du blocus pacifique (coutume contestée)

Certes, il y a des cas où l'on peut contester une coutume. A l'occasion des représailles, nous verrons que le droit international a connu et longtemps pratiqué ce qu'il appelait un blocus pacifique. Il s'agissait en général d'un grand Etat qui aurait eu quelque honte à déclarer la guerre à un petit Etat, mais qui

Source : BIU Cujas

n'avait pas de scrupules en cas de conflit avec lui, à bloquer ses ports, tout en déclarant qu'il ne s'agissait pas de guerre. Le résultat était d'ailleurs aussi grave qu'un véritable blocus. Ce blocus pacifique avait toujours été contesté par les Etats faibles. Il n'a pas été condamné d'une façon absolue par l'Institut de Droit International, mais il n'a été admis qu'avec beaucoup de réserves qui le rendent moins pratique qu'il ne l'était avant. On peut donc dire que ce n'est pas la coutume internationale généralement reconnue, ce n'est qu'une coutume contestée et on peut admettre qu'un Etat se refuse à admettre une coutume de ce genre

La coutume s'impose à tous exemples

Mais si la coutume est générale, elle s'impose à tous, même à l'Etat qui peut avoir intérêt dans un cas donné à la nier, alors même que cet Etat peut prouver que la question ne s'est jamais posée pour lui et que par conséquent il n'a jamais eu à approuver cette coutume. Il est facile de multiplier les exemples qui démontreront qu'une coutume générale peut être appliquée même à un Etat qui la nie dans un cas particulier. Nous verrons que les Congrès de Vienne de 1815 et d'Aix la Chapelle ont fixé les règles encore en vigueur aujourd'hui sur la classification et le rang des agents diplomatiques. Quand les Républiques de l'Amérique du Sud, qui sont toutes postérieures à ces Congrès sont entrées dans le Concert des Nations, elles ont été liées par ces règles. On ne leur a pas demandé leur adhésion; elles prenaient la coutume internationale telle qu'elle existait à ce moment.

La Serbie pendant longtemps n'a pas eu d'accès à la mer; du jour où agrandie, et changeant de nom pour devenir la Yougoslavie, elle a acquis un accès à la mer, pouvait-elle refuser de respecter les règles du droit international maritime sous le prétexte qu'elle n'avait pas participé à leur élaboration et qu'on ne lui avait jamais demandé une adhésion puisqu'elle n'avait pas à les utiliser ? Evidemment non. Du jour où elle devenait un Etat maritime elle devait accepter les règles posées par la coutume internationale en cette matière.

Quand le Japon est entré dans le concert des nations il a pris l'engagement de respecter les lois et coutumes internationales, notamment les lois de la guerre. Il faut reconnaître que dans ses diverses guerres il les a appliquées plus loyalement que bien des Etats anciens. Voici donc une série d'engagements, les uns formels, et d'autres purement coutumiers, qui se sont imposés à lui d'une façon générale par le fait qu'il désirait entrer dans le Concert des Nations.

De même encore lorsque la Turquie, au milieu du

Source : BIU Cujas

XIX° siècle, fut admise au Concert européen par le Congrès de Paris, elle acceptait par là même les lois de l'Europe civilisée. Elle ne les a pas toujours appliquées, surtout à sa population chrétienne, et c'est pour cela que pendant le XIX° siècle on a fait revivre à son égard le droit d'intervention au moment même où il était généralement rejeté par les autres Etats.

La théorie de la souveraineté absolue des Etats n'a jamais été rigoureusement appliquée

De tous ces exemples on peut conclure que la doctrine de la souveraineté absolue des Etats n'a jamais été rigoureusement appliquée. Si elle l'avait été un Etat ne serait obligé qu'autant qu'il aurait accepté une règle par une adhésion très nette. Or ce n'est pas le cas. C'est encore moins le cas depuis le pacte de la S.D.N. et on peut citer dans ce pacte même un article qui vient imposer à certains Etats des obligations qu'ils n'ont pas acceptées: C'est l'article 17 qui dit qu'en cas de menace de guerre les mesures prévues par les articles précédents peuvent s'appliquer même aux Etats qui ne sont pas Membres de la Société. Il est impossible de nier d'une façon plus nette la souveraineté absolue. Voici des Etats n'ayant pas consenti à certaines règles et malgré cela on leur imposera dans l'intérêt de la communauté internationale l'obligation de se soumettre à des règles d'arbitrage ou de conciliation, sinon il pourra y avoir intervention collective à leur égard ! C'est la preuve qu'aujourd'hui la considération du bien commun international etdu maintien de la paix l'emporte sur la volonté de l'Etat qui a cessé d'être souverain absolu.

L'art.17 du Pacte de la S.D.N.

§ 2 - Les traités

Les traités terminologie

On entend par traité dans un sens large tout accord, toute entente entre Etats, en vue soit de créer soit de supprimer ou de modifier entre eux un rapport de droit.

A côté de ce sens très large le terme de traité en a un plus restreint; souvent on le réserve aux plus solennels de ces accords. Par exemple les "traités de paix", les "traités d'alliance" et on donnera le nom de convention aux accords moins importants ou plus techniques. C'est ainsi qu'on parlera de "convention" en matière de taxes de navigation, de chemins de fer, etc. Les accords entre Etats portent beaucoup d'autres noms que les noms généraux de traité ou convention. Nous avons déjà rencontré celui de capitulation qui est pris dans deux sens bien distincts.

Les capitulations

Dans le premier sens qui a eu une importance considérable - qui va diminuant de plus en plus - les pays d'Europe et les pays hors Chrétienté (pays d'Orient

Source : BIU Cujas

et d'Extrême Orient) pour la protection des étrangers et la situation des consuls. Ce n'étaient pas des accords comme on l'a dit parfois, imposés à ces pays. La preuve en est que les premières capitulations ont été conclues entre François ler et le Sultan au moment où celui-ci était à l'apogée de sa puissance. Ces accords résultaient de ce fait que dans un pays où la législation civile était à base religieuse, il était impossible de l'appliquer aux étrangers; il fallait donc des règles spéciales pour eux.

Le terme de capitulation est pris aussi dans un sens tout différent; la capitulation peut être une convention militaire qui traite de la reddition d'une place assiégée; on a vu par exception des capitulations traitant de la reddition d'une armée en rase campagne; on en cite un cas pendant la guerre d'Espagne sous Napoléon ler (capitulation du général Dupont à Baylen). Dans le sens militaire, la capitulation fait partie des cartels. On appelle ainsi l'ensemble des conventions militaires passées par des chefs militaires, suspensions d'armes, capitulations, échange de prisonniers. Dans ces conventions militaires on peut s'étonner de ne pas voir citer l'armistice; c'est que si l'armistice est bien une convention militaire dans un certain sens, il est aussi et avant tout une convention à caractère politique très marqué; le véritable armistice annonce en général la fin de la guerre; ce n'est donc pas aux chefs militaires à le conclure, ou s'ils peuvent le conclure, ce qui a été le cas de notre côté à la fin de la grande guerre, c'est en vertu de pouvoirs spéciaux du gouvernement; ils le concluent alors non comme généralissimes, mais comme délégués du gouvernement.

Traité-loi et traité-contrat

On voit donc qu'il y a plusieurs sortes de traités distingués par des noms différents. Il y a encore, d'autres distinctions à établir entre les traités. Il faut distinguer le traité-loi et le traité-contrat.

Les traités-lois sont des traités généraux qui comportent l'accession de membres non signataires, puisque par leur nature ce sont des traités que l'on souhaite voir s'étendre à la totalité des nations civilisées; ils comportent cette clause d'accession qui permettra à tous les Etats non signataires de venir accéder à l'accord passé entre les Etats signataires Ces traités-lois constituent comme première tentative de codification du droit international; ils sont encore assez rares. Citons comme exemple, l'une des deux conventions signées à Londres en 1934 (pacte ouvert de non agression).

A côté d'eux existent les traités-contrats, ainsi appelés parce qu'ils sont analogues aux contrats entre

Source : BIU Cujas

particuliers. C'est surtout à eux que s'appliqueront les développements qui vont suivre.

Traité d'ordre politique, juridique, économique

Enfin si l'on examine les traités d'après leur but on peut les répartir en traités d'ordre politique, juridique et économique.

Les traités d'ordre politique sont les traités de paix, les traités d'alliance.

Les traités d'ordre juridique sont les traités d'extradition, traités ou conventions en matière d'exécution des jugements.

Les traités d'ordre économique sont les traités de commerce, d'union douanière, comme l'ancien Zollverein ou le projet d'Anschluss; ce seront aussi des traités spéciaux, comme tous ceux qui sont relatifs aux communications internationales. Les traités économiques aboutissent souvent à la création d'unions qu'on appelle des unions internationales, comme l'union relative aux postes et télégraphes, l'union des téléphones (il y a bien d'autres unions de ce genre). Enfin on peut citer comme traités d'ordre économique les conventions relatives à la protection de la propriété littéraire, artistique ou industrielle.

Traités généraux et traités spéciaux

Les traités généraux sont la seconde source directe du droit international public, sa seconde source formelle positive; mais il faut distinguer à ce point de vue entre les traités spéciaux, qui sont de beaucoup les plus nombreux, et les traités généraux qui obligent tous les Etats.

Rôle des traités spéciaux et des traités généraux comme source formelle et positive du droit international

Traités spéciaux

Les traités spéciaux ne peuvent être considérés comme une source directe du droit international, puisque le droit international est en principe universel. Par là même que ces traités sont spéciaux et se présentent comme tels, ils ont pour but de régler des intérêts particuliers. Ils ne lient que les Etats contractants, comme les contrats entre particuliers qui forment seulement la loi des parties.

Le plus souvent, bien qu'il ne faille pas abuser de cette constatation souvent faite à l'école allemande et autrichienne, dans ces traités spéciaux chaque Etat poursuit un intérêt distinct et parfois opposé à celui de l'autre contractant. Un Etat veut acquérir un territoire, un avantage quelconque moyennant une contre-prestation qu'il effectuera à l'autre; l'un poursuit un but territorial, l'autre poursuit un but commercial ou financier. Presque toujours dans ces traités il s'agit d'une situation spéciale, d'où leur nom de traités spéciaux qui est très peu précis car il est susceptible de plusieurs sens. Cette situation est souvent

Source : BIU Cujas

aussi temporaire, en tout cas elle est particulière aux Etats signataires. Bien entendu, dans les traités spéciaux, le consentement de tous les Etats signataires est nécessaire soit pour leur création, soit pour leur modification ou pour leur suppression, Si on veut insérer une clause nouvelle ou si un contractant nouveau prétend y accéder il faut la volonté formelle de tous les Etats anciens. Le traité de Lausanne dans sa dixième partie effectue la répartition de la dette ottomane. Cette question intéressait une dizaine d'Etats et cependant il s'agit là d'un traité spécial parce qu'il s'agit d'une situation particulière n'étant pas de nature à se perpétuer. C'est pour cette raison que, ces traités présentant une analogie avec les contrats particuliers, on les appelle les traités-contrats.

Traité de Lausanne

Traité de Washington

Il peut se faire parfois qu'un traité de ce genre pose une règle juridique. Prenons le cas des règles de Washington qui ont mis fin au grave conflit suscité entre la Grande-Bretagne et les Etats-Unis par le fait de l'Alabama, ce corsaire sudiste armé dans un port anglais qui avait causé tant de dommages aux confédérés La Grande-Bretagne et les Etats-Unis lorsqu'elles se décidèrent à faire trancher cette question par l'arbitrage posèrent d'abord trois règles, les règles de Washington qui devaient être suivies par les arbitres et qui posaient le principe qu'un Etat neutre ne peut laisser construire et armer de navire de guerre, dans ses ports. Voilà des règles qui ne visent que deux Etats et qui cependant ne forment pas un traité-contrat à proprement parler. Ce traité posait en effet des règles juridiques permanentes pour les deux Etats en cause, règles d'ailleurs très sages en elles-mêmes, si bien qu'elles ont été adoptées petit à petit par tous les Etats. Il faut donc bien se garder de croire qu'un traité ne peut jamais être un traité-loi par là même qu'il ne vise que deux Etats; il peut aussi les lier définitivement et devenir ainsi l'ébauche d'un traité général.

Ne pas confondre traité général et traité-loi

Les traités spéciaux sont donc ceux conclus entre deux Etats relativement à une affaire déterminée; au contraire les traités généraux sont ceux qui posent une règle générale et permanente, par là même impersonnelle, ne visant aucun Etat particulier. Ces caractères les rapprochent beaucoup de la loi et c'est pour cela qu'on les appelle fréquemmentles traités-lois par opposition aux traités-contrats. Mais il ne faut pas confondre ces deux classifications car il arrive parfois que ces traités généraux ne lient au début qu'un très petit nombre d'Etats. En effet, comme nous venons de le voir pour les règles de Washington, le

Source : BIU Cujas

même traité peut être spécial quant au nombre des Etats signataires, et cependant être général par ses dispositions qui sont de portée générale et permanente quant à ces Etats. Il arrive même assez souvent que les règles de droit international les plus universelles commencent ainsi à s'introduire entre deux ou trois Etats. Prenons les traités d'extradition. Au siècle dernier on a d'abord conclu un certain nombre de traités spéciaux de ce genre qui excluaient presque toujours les crimes politiques (l'extradition ne pouvait être obtenue pour les crimes politiques). Chaque Etat se faisait un devoir de recevoir chez lui les proscrits politiques des autres pays. Petit à petit cette règle s'est trouvée reproduite dans les autres traités de sorte qu'à la longue, quand un grand nombre de traités spéciaux reproduit la même disposition elle tend à devenir une règle générale. Si elle est ainsi partout reproduite, c'est la meilleure preuve qu'elle est indiquée par la nature des choses. Lorsque la règle en question s'est trouvée reproduite dans un grand nombre de traités, on peut la considérer comme une coutume internationale, à ce point qu'au siècle dernier dans un traité d'extradition qui n'aurait pas contenu cette règle qu'il ne s'appliquait pas aux crimes politiques, on aurait pu dire qu'elle était sous-entendue. Nous disons au siècle dernier, parce que quelques pays se sont mis en rupture flagrante avec cette tradition; en ces derniers temps notamment l'Italie a posé la règle inverse et elle demanderait volontiers l'extradition surtout pour les crimes politiques, ce que les autres Etats se gardent d'ailleurs de lui accorder.

Traités d'extradition

Protection de la propriété littéraire ou industrielle

D'autres traités spéciaux peuvent aussi contenir des règles qui deviennent petit à petit des règles internationales. C'est ainsi que des règles permanentes et générales en ce qui concerne la protection de la propriété littéraire ou industrielle ont commencé par être introduites dans les traités entre deux ou trois Etats puis, à force d'être répétées, elles ont fini par constituer une coutume internationale.- Tel était aussi le cas des règles de Washington, règles posées uniquement entre la Grande-Bretagne et les Etats-Unis, devenues aujourd'hui une législation internationale générale, parce que tous les Etats les ont admises.

Règles de Washington

En règle générale les traités généraux= traité-loi

Il ne faut donc pas confondre les deux classifications, mais cependant en règle générale les traités généraux sont les traités-lois, et ces traités sont appelés traités généraux non seulement parce qu'ils lient un grand nombre d'Etats civilisés, mais parce qu'ils posent des règles de nature générale et permanente,. De plus les traités généraux sont ordinai-

Source : BIU Cujas

L'accession

rement ouverts aux Etats non signataires, précisément parce qu'on veut qu'ils aient la plus grande généralité possible. Si l'on n'a pas pu obtenir dès le début la signature de tous les Etats, on s'arrange de façon à ce qu'ils puissent y accéder. C'est ce qu'on appelle la procédure de l'accession; un Etat qui n'a pas pu ou n'a pas voulu signer le traité en question pourra déclarer ultérieurement qu'il y accède et, du jour de cette déclaration, ce traité s'appliquera à lui exactement comme aux précédents signataires. En revanche dans ces traités généraux un membre peut d'ordinaire se retirer, tout au moins quand le cas est prévu. C'est le cas du pacte de la S.D.N.; tout Etat peut se retirer après un délai de préavis de deux ans. Bien entendu ce départ ne touche en rien à la situation des autres membres, le traité continue à produire tous ses effets à leur égard.

Les traités généraux source directe du droit international

Les traités généraux peuvent-ils être considérés comme une source directe du droit international ?

Ce serait le cas pour un traité qui mériterait tout à fait son nom de général, c'est-à-dire qui viserait tous les Etats; si par hypothèse tous les Etats signaient un traité, il y aurait là un bon exemple de source directe de législation internationale. Mais le cas est bien rare. On considère en général qu'il est dangereux de créer de toutes pièces une règle de droit par le moyen d'un traité, ce traité viserait-il tous les Etats. En effet il en est des traités comme des lois internes; on ne peut obtenir leur exécution qu'à une condition; c'est qu'ils soient voulus, non seulement par les gouvernants mais aussi par les peuples; un traité général qui poserait une règle vraiment nouvelle courrait le risque d'être fort mal exécuté. Or, en matière internationale comme en matière interne, il vaut mieux ne pas avoir une loi sur un point donné que d'avoir une loi formelle non exécutée. Le plus souvent les traités généraux tirent leur autorité, non pas tant de ce fait qu'ils ont été signés, que de ce fait qu'ils sont la simple constatation de règles juridiques préexistantes. Il s'agit de règles qui étaient déjà plus ou moins considérées comme obligatoires. Quel est alors l'avantage de ces traités ?

C'est exactement celui de la codification en droit interne.

C'est pour cela que les traités généraux présentent à la fois les mêmes avantages et les mêmes inconvénients que la codification. Les mêmes avantages; ils ont cet avantage d'une beaucoup plus grande précision, si le traité a été bien rédigé; en présence d'une clause

Source : BIU Cujas

précise on ne peut pas discuter le sens ou l'existence même de cette clause, comme c'est trop souvent le cas avec une simple coutume. En revanche le traité présente le même inconvénient que la codification, il arrête quelquefois l'évolution du droit et c'est pour cela qu'en certaines matières, comme celle de la responsabilité de l'Etat pour laquelle la codification tentée en 1930 à La Haye a échoué, on peut se demander si l'échec n'est pas heureux, parce qu'une codification faite trop tôt court le risque de fixer le droit à un moment où son évolution est à peine commencée, et tend à en arrêter les progrès.

Grands traités généraux

Existe-t-il un grand nombre de traités généraux ? La plupart sont assez récents. Dans les siècles précédents on ne peut en citer qu'un très petit nombre. Au contraire à notre époque ils se multiplient.

Parlons d'abord des grands traités politiques de l'époque moderne.

Traités de Westphalie (1648)

L'un des premiers qu'on peut citer est le traité, plus exactement les traités de Westphalie de 1648 qui non seulement ont fixé les bases territoriales de l'Europe, mais qui ont aussi précisé des points importants du droit public européen encore en vigueur jusqu'ici. Par exemple ils ont contenu la première réglementation de la guerre maritime (c'est un des points qui met le plus en conflit les belligérants et les neutres); ils ont fixé les prérogatives des agents diplomatiques.

Traités de Vienne et d'Aix la Chapelle

Il nous faut ensuite franchir presque deux siècles pour trouver un traité général important : les traités de Vienne et d'Aix la Chapelle de 1815 et 1818. Nous trouvons ici certaines règles de droit universel, notamment des règles qui viennent modifier la situation et le rang des agents diplomatiques. Pendant longtemps, pratiquement, il n'y a guère eu en droit international que le droit de la guerre et les règles relatives aux agents diplomatiques; c'est à peu près à cela qu'il se réduisait.

Traités généraux du 19e siècle

Au XIXe siècle les traités généraux se multiplièrent. On peut en citer plusieurs très importants, déclaration de Paris de 1856, après la guerre de Crimée est venue réviser et compléter les lois de la guerre maritime. Elle devait être remplacée par une convention prise à la suite de la conférence de Londres de 1909, mais cette convention n'ayant pas été ratifiée, c'est encore la déclaration de Paris qui réglemente la guerre maritime. Il faut citer encore la convention de Genève, pour les secours aux blessés, convention qui est née d'une façon presque directe de la réaction de l'opinion publique lorsqu'on a appris après la guerre

Source : BIU Cujas

d'Italie le manque total de soins donnés aux blessés; c'est ce fait que l'opinion publique dans tous les pays a pris vigoureusement parti en faveur de cette convention, qui explique son rapide succès. Il y a eu une première convention de 1864 sur la guerre terrestre puis une postérieure sur la guerre maritime; toutes deux ont été remaniées en 1929.

Conventions issues des Conférences de La Haye

Il faudrait citer aussi les nombreuses conventions qui ont été l'oeuvre des deux conférences de La Haye, mais elles sont d'une importance telle qu'une étude particulière est nécessaire en ce qui les concerne.

Pacte de la S.D.N.

Le plus important traité général, c'est le Pacte de la Société des Nations de 1919; qui forme le préambule de tous les grands traités d'après-guerre imposés à l'Allemagne, à l'Autriche, à la Bulgarie et à la Turquie. Il pose des règles nombreuses sur l'arbitrage sur la médiation du Conseil, et il essaie de les sanctionner. Il y a donc là une véritable ébauche de législation internationale.

Traités généraux postérieurs au Pacte

Depuis cette époque un certain nombre d'accords méritent encore le nom de traités généraux. Une convention de Washington de 1922 est venue régler la guerre sous-marine, elle en maintient la possibilité à la condition qu'elle respecte les principes de la guerre à la surface de la mer; cette même convention interdit l'emploi des gaz toxiques dans les guerres. Enfin il faut citer le Pacte de Paris, ou pacte Briand-Kellog, de 1928 pour la suppression de la guerre, les accords de Londres (pacte de non agression de 1933), sont un traité ouvert, mais non encore signé par un grand nombre d'Etats.

Unions internationales

On pourrait même compléter cette liste en y ajoutant un certain nombre d'accords qui ont amené la création des grandes unions internationales de la fin du XIX° siècle.

Certains sont presque universels et méritent à ce point de vue le nom de traités généraux, bien qu'en raison de leur caractère technique on les appelle ordinairement des conventions; ces conventions ont abouti à l'Union postale et télégraphique; à l'Union relative à la propriété littéraire et artistique. Il y a la convention pour les chemins de fer, pour les téléphones, etc.

Conférences de La Haye

Insistons que les Conférences de la Haye qui ont eu une telle importance en droit international parce qu'elles ont été le premier essai d'une sorte de législation internationale et parce que sans ces conférences, qui ont en partie échoué, le Pacte de la S.D.N. n'aurait pas pu être signé. Elles ont en somme, préparé l'avenir.

Les Conférences de La Haye sont au nombre de deux,

Source : BIU Cujas

l'une en 1899, l'autre en 1907.

Projets antérieurs

Il y avait déjà eu un certain nombre de projets analogues. On en rencontre dès le début du XIX° siècle, Le tsar Alexandre 1er avait pensé à réunir une conférence internationale dès 1807 et c'est ce projet qui devait devenir la Sainte-Alliance. Louis-Philippe en 1831 et Napoléon III en 1863 avaient formé aussi des projets analogues, Toutes ces initiatives avaient échoué, toujours pour la même raison, parce qu'il avait semblé que la première chose à faire avant de passer un traité général de ce genre était de procéder au règlement de toutes les difficultés qui séparaient alors les Etats. La précaution paraissait indispensable à ce moment. Or il y avait un point de nature à tout arrêter, c'était le règlement de la question polonaise, de sorte qu'on n'a même pas tenté de réaliser ce projet qui devait être repris plus tard à La Haye.

Initiative de Nicolas II

C'est en 1898 que le tsar Nicolas II prit de nouveau l'initiative d'une grande conférence internationale. Ce qui l'avait poussé à réaliser ce projet, c'était le fait que les dépenses en matière d'armements augmentaient constamment. Les forces allemandes s'accroissaient sans cesse, et les autres Etats s'évertuaient à suivre de leur mieux, de sorte que le tsar aurait voulu obtenir non pas un désarmement auquel personne ne songeait, mais un arrêt des armements. Il reconnut que ses projets étaient irréalisables et il en vint à des propositions d'un ordre plus général et moins ambitieux.

Programme de travail de la 1ère conférence

Dans le programme de travail qui fut préparé pour cette première Conférence figuraient trois grandes questions.

1°- La réglementation des usages de la guerre; 2° la prohibition de certains engins considérés comme cruels. (Nous voyons que c'est toujours à la guerre surtout qu'on songeait dans ces congrès internationaux)

3°- Enfin, et ceci était le progrès capital, on pensa aussi à organiser la temps et paix et on voulait préciser trois points qui tous ont pour but d'éviter la guerre : les bons offices, la médiation et l'arbitrage. Ce sont en effet, avec la juridiction internationale quand on a pu en créer une, les grands modes de solution pacifique des conflits.

Les Puissances représentées en 1899

A cette première conférence de La Haye qui devait discuter ces points, vingt-six Etats étaient représentés, c'est-à-dire presque toute l'Europe. En revanche l'Amérique, à part les Etats-Unis et le Mexique, était tout entière absente; ce n'était d'ailleurs pas uniquement la faute de ceux qui avaient lancé les invitations (le Brésil avait été invité mais ne vint

Source : BIU Cujas

pas). Il y avait eu aussi une exclusion fâcheuse; le tsar et la reine de Hollande avaient pensé à inviter le Saint-Siège; mais ils durent y renoncer en présence de l'opposition formelle de l'Italie qui craignit que le Pape ne profitât de cette Conférence pour soulever la question du rétablissement du pouvoir temporel en Italie.

Les 3 conventions de la 1ère conférence

Quels furent les résultats des travaux de la Conférence ? On chargea trois commissions d'examiner chacune des questions du programme et les travaux de la conférence aboutirent en effet à trois conventions dont l'une, la plus intéressante, pose des règles en ce qui concerne la solution pacifique des conflits internationaux. Cette Convention fut adoptée par les 26 Etats présents; c'était donc un très grand succès. Les deux autres conventions furent votées à une grande majorité, mais non pas à l'unanimité; l'une visait les lois et coutumes de laguerre sur terre, et l'autre l'adaptation à la guerre maritime de la convention de Genève sur les blessés militaires.

Les 3 déclarations

Ces trois conventions ne représentent pas la totalité du travail de la première Conférence de La Haye. A côté d'elles venaient trois déclarations qui sont en somme comme une sorte de convention également mais qui se présentent d'une façon moins solennelle. Ces déclarations visaient toutes trois l'interdiction de moyens de guerre considérés comme barbares et inutilement cruels, donc devant être supprimés. La première, à laquelle on ne pense plus guère aujourd'hui, interdisait de lancer des projectiles du haut des ballons: elle avait été signée par tous les Etats, sauf la Grande-Bretagne qui s'était réservée, et l'avenir lui a donné raison. La seconde et la troisième interdictions visaient l'emploi des projectiles dégageant des gaz asphyxiants et délétères et des projectiles qui s'épanouissent dans le corps humain, notamment les balles dum-dum; elle fut signée par tous les Etats, sauf la Grande-Bretagne, les Etats-Uniset le Portugal.

La Conférence avant de terminer ses travaux émit le voeu que des réunions semblables eussent lieu de temps en temps "pour le plus grand bien de la civilisation humaine".

2° conférence de La Haye(1907) Initiative des Etats-Unis

C'est à la suite de ce voeu que devait se réunir à La Haye la seconde conférence de la Paix en 1907, dont les travaux devaient être plus importants. Cette seconde conférence devait avoir lieu sur l'initiative des Etats-Unis en 1904, mais c'était le moment de la guerre russo-japonaise; chacun des deux Etats espérait encore être vainqueur, on put craindre que l'initiative des Etats-Unis ne fut considérée comme une sorte de

Source : BIU Cujas

médiation entre les deux pays; ils n'acceptèrent la proposition que sur des réserves telles que la Conférence fut remise à plus tard. Mais dès la fin de la guerre l'idée d'une nouvelle Conférence fut reprise par la Russie devant laquelle les Etats-Unis consentirent à s'effacer puisque c'était le tsar qui avait eu l'initiative de la première. On dressa l'année précédente un programme des délibérations de la Conférence. Il comprenait d'abord le développement des trois points abordés en 1899. Puis il comportait l'examen des questions relatives à la guerre maritime et à la neutralité. Il venait d'y avoir une grande guerre, la guerre russo-japonaise, qui avait fait surgir des difficultés relativement aux droits des neutres, aux rapports entre neutres et belligérants. Il était urgent de régler tous ces points.

Le programme

La seconde conférence comprenait un nombre d'Etats beaucoup plus considérable que la première; elle en comprenait 22 de plus; 19 appartenaient à l'amérique latine qui n'avait pas été représentée du tout à la première Conférence; puis pour la première fois on voyait apparaître à côté de l'Egypte un autre Etat africain, l'Ethiopie ou Abyssinie. En fait 44 Etats furent représentés. On devait cette fois s'occuper de la limitation des armements. En effet certains pays, dont la Grande-Bretagne, désiraient voir trancher cette question de la limitation ou de l'arrêt des armements. L'Angleterre commençait à être inquiète au sujet de la fameuse règle des deux pouvoirs d'après laquelle elle s'imposait d'avoir à elle seule une flotte aussi forte que les flottes réunies des deux Etats les plus forts après elle. Elle commençait à s'apercevoir que cet effort était ruineux pour ses finances et si l'arrêt des armements avait été décidé à ce moment, c'êut été la consolidation de la suprématie maritime. Mais précisément pour cette raison les propositions britanniques furent rejetées par presque tous les pays d'Europe, notamment par l'Allemagne qui avait commencé à s'apercevoir que son avenir était sur mer. Elles le furent également, et avec peut-être des raisons plus sérieuses, par la Russie, car si l'on était parti de l'état de choses actuellement existant, comme toute la flotte russe venait d'être détruite à Tsoushima, elle n'aurait eu droit à rien comme force maritime. Pour toutes ces raisons, un grand nombre d'Etats s'y opposant, on convint que la question du désarmement ne serait pas discutée officiellement; elle ferait simplement l'objet d'une déclaration et d'un voeu, ce qui ne lie pas les Etats.

Etats représentés

L'Angleterre et la limitation des armements

La conférence dura assez longtemps et le rôle de

Source : BIU Cujas

la France y fut considérable grâce au Président de la délégation qui était M. Léon Bourgeois et surtout à raison de la présence de M. Renault, alors professeur de droit international public à la Faculté de droit de Paris et qui fut le rapporteur de l'Acte final. La langue officielle fut le français. Les discours pouvaient être prononcés en d'autres langues, mais ils étaient résumés en Français.

La conférence après des travaux beaucoup plus longs que ceux de la première aboutit à des résultats beaucoup plus marqués qui se présentent sous la forme de 13 conventions et une déclaration.

Les Conventions de la 2° conférence

Toutes ces conventions forment autant d'actes séparés. Conformément à une règle générale du droit international sur laquelle nous avons déjà insisté, les conventions en question, même votées à l'unanimité par les délégués à la Conférence, ne constituaient que de simples projets par rapport aux Etats. Un traité simplement signé est d'une façon générale considéré comme n'entrant pas en vigueur avant le jour où il est ratifié. Conformément aux principes d'alors il faudrait que cette ratification émanât de l'unanimité des Etats. Or la plupart du temps cette unanimité n'a pas été obtenue, de sorte que certaines conventions restent comme en suspens. Il ne faudrait pas s'exagérer cet inconvénient, car il disparaît en grande partie, parce que se conformant au principe indiqué tout à l'heure (qu'il est dangereux de faire du nouveau par ces traités généraux), les conventions de La Haye n'édictent pas en général de règles nouvelles, mais sont plutôt une codification de coutumes internationales généralement reconnues.

Règlement pacifique des conflits internationaux

La première convention a pour but le règlement pacifique des litiges internationaux. C'est la plus importante.

La seconde concerne la limitation de l'emploi de la force pour le recouvrement des dettes contractuelles. Ces dettes ne pourront être recouvrées par la voie de la force qu'après recours à un arbitrage. C'est une atténuation de la Doctrine de Drago par celle de Porter.

La troisième relative à l'ouverture des hostilités, affirme la nécessité d'une déclaration de guerre préalable. Cette nécessité est donc aujourd'hui du droit international positif pour tous les signataires de la Conférence, c'est-à-dire presque la totalité des Etats.

Lois de la guerre sur terre

La quatrième est après la première la plus importante; elle concerne les lois et les coutumes de la guerre sur terre. Elle avait été signée par tous les

Source : BIU Cujas

Etats, ce qui n'empêche qu'elle a été largement violée au cours de la dernière guerre.

La cinquième concerne les droits et devoirs des puissances neutres en cas de guerre sur terre.

Puis viennent des conventions moins importantes qui ont trait au régime des navires de commerce ennemis au début des hostilités et à la transformation des navires de commerce en navires de guerre.

Une autre convention réglemente la pose des mines sous-marines automatiques de contact, pour éviter qu' elles ne restent un danger permanent et qu'elles ne fassent sauter des navires une fois lapaix revenue.

La neuvième convention traite la question du bombardement par les forces navales en temps de guerre maritime.

La dixième vise l'adaptation à la guerre maritime des principes de la convention de Genève sur les secours aux blessés militaires.

Les 3 conventions qui suivent ont encore trait à la guerre maritime.

La onzième pose des restrictions au droit de capture dans laguerre maritime. Par opposition à ce qui a lieu dans la guerre continentale, dans la guerre maritime existe le droit de saisie de la propriété privée ennemie. Dans un but d'humanité ou pour respecter le caractère scientifique de certaines missions on a supprimé ce droit de capture en ce qui concerne les barques de pêche et les navires chargés de missions scientifiques.

Cour internationale des prises

Une douzième convention qui aurait été très importante si elle avait dû recevoir exécution, traitait de l'établissement d'une Cour internationale des prises. Chaque capture d'un navire ennemi, a fortiori d'un navire neutre, puisque les navires neutres peuvent être saisis lorsqu'ils font de la contrebande de guerre ou lorsqu'ils violent un blocus, doit donc être jugée, mais elle l'était pas les tribunaux du pays capteur. Il est clair que dans ces conditions on ne pouvait pas compter sur une très grande impartialité de ces tribunaux qui étaient en général disposés à donner raison au capteur. De sorte que pour éviter ces abus les Puissances réunies à La Haye avaient décidé l'établissement d'une Cour internationale des prises, c'est-à-dire que dans chaque pays un tribunal des prises statuait comme maintenant sur la validité de la prise; mais qu'un appel pouvait être porté de cette décision, devant un tribunal international. Cette création avait une importance capitale parce que c'était le premier essai d' une juridiction internationale obligatoire, sur un point donné qui était la question des prises maritimes.

Source : BIU Cujas

Malheureusement on s'aperçut à ce moment qu'il ne suffisait pas d'avoir une juridiction; il fallait aussi avoir des règles que cette juridiction pût appliquer, à moins de faire du juge en même temps un législateur. Or les règles existantes étaient celles de la Déclaration de Paris de 1856 et ces règles étaient très brèves; elles étaient au nombre de quatre; de sorte que pour permettre à la future Cour internationale des prises de fonctionner on décida la réunion d'une conférence destinée à ébaucher une législation maritime nouvelle. Ce fut la conférence navale de Londres (1909) Elle posa des règles très détaillées sur la guerre maritime; mais certains Etats dont la Grande-Bretagne, se refusèrent à les ratifier; la convention de Londres aurait donc pu ne pas entrer en vigueur au début de la grande guerre, cependant dans un but de bienveillance pour les neutres, les grands Alliés, France, Grande-Bretagne, Russie, décidèrent au début de la guerre, qu'ils l'appliqueraient, mais à la suite des abus commis par l'Allemagne en matière de guerre maritime, notamment par les sous-marins, ils retirèrent cette décision à titre de représailles.

Une treizième convention concernait les droits et les devoirs des Puissances neutres en cas de guerre maritime. Au cours de la guerre russo-japonaise on s'était aperçu une fois de plus de l'insuffisance des règles relatives à la neutralité. Cette fois une convention précise venait indiquer à la fois les droits et les devoirs des neutres en cas de guerre maritime.

Enfin le quatorzième et dernier acte, qui se présente sous la forme d'une déclaration, vise l'interdiction (que nous avons déjà rencontrée à lapremière conférence) de lancer des projectiles et explosifs du haut des ballons. Cet engagement devait valoir jusqu'à la réunion d'une Conférence suivante, mais plusieurs Puissances, dont la France, ne l'avaient pas signée, de sorte qu'en 1914 elle n'était pas obligatoire; bien entendu, un engagement de ce genre n'est valable en cas de guerre que s'il a été signépar tous les belligérants.

Déclaration sur le désarmement

Enfin l'acte final de la Conférence de La Haye contenait une déclaration qui affirmait le principe de l'arbitrage obligatoire, et une résolution relative à la limitation des charges militaires. Cette limitation des charges militaires avait déjà été déclarée en 1899: "grandement désirable pour l'accroissement du bien-être matériel et moral de l'humanité". On y revint en 1907 sur la proposition de M. Bourgeois qui voulait que les propositions russes sur le désarmement ne restassent pas complètement sans résultat, mais

Source : BIU Cujas

l'unique résultat fut cette déclaration un peu platonique.

Là se borne le travail de la conférence qui fut considérable.

Voeux de la conférence

Après ces conventions et déclarations venaient encore quatre voeux donc des sortes de déclarations n'ayant pas le caractère obligatoire.

Cour de Justice arbitrale

Le premier de ces voeux recommandait à toutes les Puissances signataires, l'adoption d'un projet concernant l'établissement d'une Cour de Justice arbitrale. Un projet très complet, qui a rendu les plus grands services lors de la création de la Cour de justice internationale était annexé à l'acte final. Tous les Etats pouvaient donc adopter ce texte, mais comme il ne s'agissait que d'un voeu il fallait un traité formel pour le transformer en traité liant les Etats.

Les autres voeux visaient les points suivants

Par l'un d'eux les Puissances devaient s'entendre pour régler par des conventions particulières la situation au point de vue militaire des étrangers établis sur leur territoire; il se posait là des questions très délicates et une réglementation d'ensemble apparaissait comme désirable.

Un autre voeu visait l'élaboration d'un règlement relatif aux lois et coutumes de la guerre maritime; la quatrième convention ne s'occupait en effet que des lois et coutumes de la guerre sur terre, ce travail fut effectué deux années plus tard à la Conférence de Londres.

Enfin un dernier voeu avait trait au maintien des rapports pacifiques, notamment des rapports commerciaux et industriels entre la population des Etats belligérants et les Etats neutres. D'après ce voeu certains rapports, même commerciaux et industriels, auraient pu continuer entre les nationaux des Puissances ennemies. Sur ce point non seulement le voeu en question est resté complètement lettre morte, mais nous nous en sommes considérablement éloignés. C'est la tendance contraire qu'on a constatée au cours de la guerre de 1914 et depuis l'établissement de la S.D.N. il semble au contraire naturel, au moins pour le cas d'exécution forcée dirigée contre un agresseur, de considérer que l'obligation minima des neutres est de ne pas faire ni même de laisser faire par ses nationaux de commerce avec lui, du moins le commerce d'armes et de munitions, pour tenter de le ramener le plus rapidement possible à la paix. C'est cette obligation que les Etats-Unis se sont refusés à adopter jusqu'ici d'une façon expresse, bien qu'il semble que ce soit la conclusion nécessaire du pacte Briand-Kellog; il semble que le Sénat

Source : BIU Cujas Reproduction interdite

américain soit maintenant plus disposé à la reconnaître

La 3e conférence n'a pas eu lieu

La Conférence clôtura ses travaux en demandant la réunion d'une troisième conférence dans un délai analogue à celui qui s'était écoulé depuis la première. Ceci menait à l'année 1915 et ce n'est pas en cette année qu'on put penser à réunir une Conférence de la Paix. En revanche, après laguerre, avec le Pacte de la S.D.N., et avec l'Acte de Genève de 1928 on peut dire que l'arbitrage a fait beaucoup de progrès.

Les Conférences de La Haye ont rendu possibles les progrès postérieurs

Les résultats pratiques de ces Conférences ont été très modestes, puisqu'elles n'avaient pu résoudre aucune des grandes questions posées, arbitrage obligatoire, réduction des armements, inviolabilité de la propriété privée ennemie en temps de guerre. Mais le vrai résultat dont il faut leur savoir gré est d'avoir rendu possibles les progrès postérieurs. Il est bien certain que sans ces conférences les progrès réalisés par le Pacte de la S.D.N. n'auraient jamais été atteints.

Les conventions de La Haye sont toujours en vigueur

Depuis ce Pacte faut-il dire que les conventions de La Haye sont encore en vigueur ?

La difficulté provient de ce que toutes ont cessé de s'appliquer pendant la guerre. En effet un certain nombre d'Etats en guerre n'avaient pas signé les conventions de la seconde conférence; or il est clair que des conventions de ce genre doivent s'appliquer à tous les belligérants ou à aucun. On a essayé de soutenir qu'à défaut de la seconde Conférence, on retombait dans les conventions de la première, signées par tous les Etats. Ceci est déjà délicat parce qu'on peut se demander si des conventions abrogées peuvent ainsi revivre, puis à un moment donné, la République de Libéria étant entrée en guerre, comme elle n'était pas signataire de la première conférence, du fait de son entrée en guerre tout devenait inapplicable. En fait, la question présentait moins d'importance qu'elle ne paraît en avoir, parce que les conventions de La Haye sont surtout une codification d'un état de choses coutumier antérieur; elles précisent une coutume préexistante et leur disparition ne l'atteint donc pas.

Depuis que la guerre a pris fin faut-il admettre que ces conventions sont de nouveau en vigueur ? La question a été discutée, mais il semble que la réponse doit être affirmative. En effet elles ont été conclues entre presque tous les Etats civilisés. Certains d'entre eux n'avaient pas participé à la guerre. La guerre n'a donc pas pu porter atteinte à leur droit acquis. Elles avaient été suspendues par la guerre; la guerre finie, elles rentrent en vigueur pour tous les Etats

Source : BIU Cujas

civilisés, sauf là où elles ont été remplacées par des conventions plus récentes qui constituent un progrès par rapport à elles.

Traités et lois

En terminant cette étude des traités, il est bon d'établir une comparaison entre les traités et les lois. On a souvent comparé les traités internationaux et les lois internes des Etats. Il est certain qu'il y a quelque rapport entre ces deuxcatégories juridiques mais il y a également des différences importantes. Il faut d'abord reprendre ici la distinction déjà vue entre les deux sortes de traités, traités-contrats et traités-lois.

Bien entendu, comme leur nom l'indique, les traités-contrats s'écartent beaucoup plus de la loi que les traités-lois. Un traité-contrat ressemble beaucoup plus à un contrat qu'à une loi. On peut dire que comme les contrats entre particuliers les traités-contrats constituent, une fois passés, la loi des Etats signataires, mais ils n'obligent qu'un petit nombre d'Etats; au contraire les traités-lois constituent bien comme la loi ordinaire en droit interne, une règle juridique de portée générale et permamente, puisque le traité-loi a précisément pour but de poser des règles de ce genre. Mais la grande différence entre la loi et le traité-loi est que la loi s'applique automatiquement à tous les membres du groupe; elle est faite pour cela. Dans la société internationale au contraire il n'existe pas encore d'autorité assez forte pour imposer une loi à ses membres et nous verrons qu'il n'y a pas non plus de pouvoir capable de les contraindre à exécuter le traité-loi le cas échéant. Donc ces prétendues lois internationales que sont les traités-lois ne sont encore jusqu'ici qu'une règle qui lie à peu près exclusivement les Etats qui l'ont acceptée. Il n'y a pas encore de sociétéinternationale assez forte pour poser des lois internationales s'appliquant à tous les Etats. Nous savons cependant qu'il ne faut pas exagérer l'obligation de l'assentiment de chaque Etat, puisque nous avons vu qu'il y a des coutumes qui s'appliquent aux Etats sans leur assentiment. C'est aussi le cas de certains principes généraux du droit; enfin, nous avons vu que l'article 17 du Pacte de la S.D.N. édicte des règles qui peuvent être appliquées à des Etats non signataires.

Voila donc les différences et les ressemblances entre les traités et les lois. Les lois obligent directement tous les ressortissants d'un Etat; les traités-lois n'obligent pas directement tous les Etats membres de la Communauté internationale.

Traité interna-

Mais les traités ne visent pas que les Etats si-

Source : BIU Cujas

national et lois internes

gnataires; il arrive très souvent que les traités, de par leur nature même, intéressent les particuliers. En ce cas les Etats contractants sont tenus de les faire passer dans leurs lois internes.

Supposons un traité relatif à la protection de la propriété privée industrielle, littéraire ou artistique les particuliers y sont intéressés et il faut que les Etats fassent connaître ces traités. Ils peuvent dans ce but, soit promulguer une loi spéciale, soit publier le traité lui-même qui devient ainsi obligatoire pour les individus. Mais il faut remarquer que cette publication des traités-lois est obligatoire pour l'Etat. Bien mieux, si la législation antérieure est en désaccord avec le traité, c'est un devoir pour lui que de la mettre en harmonie avec le traité, parce que le traité, étant une obligation internationale, l'emporte sur la loi nationale ancienne. Aujourd'hui le principe est admis par tous et on considère comme responsable internationalement un Etat qui n'a pas mis sa législation interne en harmonie soit avec un traité qu'il a signé, soit avec le précepte du droit international en dehors de tout traité.

Nous avons déjà cité le cas de l'Alabama. L'Angleterre fut condamnée à des dommages-intérêts envers les Etats-Unis pour n'avoir pas empêché des navires de s'armer en course et de partir de ses ports, alors que sa législation ne lui permettait pas alors de prendre cette interdiction, disait-elle. Les Etats-Unis ont obtenu malgré cette carence de la législation anglaise des dommages et intérêts, pour la raison qu'un Etat doit mettre sa législation interne en harmonie avec ses obligations internationales.

La codification en droit international

Les traités ne pourront-ils pas plus tard être remplacés par de véritables lois internationales, à la suite d'une codification internationale, de même que les coutumes en droit interne ont été remplacées dans la plupart des pays par des codes, des lois proprement dites ?

Depuis un certain nombre d'années on avait essayé de réglementer par voie de traités généraux un certain nombre de matières. Rappelons les conventions de la Haye réglementant par voie de traités généraux l'arbitrage, les secours aux blessés, la guerre sous-marine, etc.. Cette facilité avec laquelle on avait pu réglementer ainsi certains cas spéciaux par voie générale, a fait que petit à petit on s'est élevé à l'idée tout à fait ambitieuse d'une codification du droit international. La question est encore à l'ordre du jour, mais en fait, les résultats obtenus sont encore très modestes.

Source : BIU Cujas

La codification consiste dans le fait de la part d'un pouvoir compétent de réunir en un seul corps de loi, portant le nom de code, des règles qui jusque là, ou bien étaient séparées, ou bien même n'étaient pas rédigées et se présentaient sous forme de coutumes. La codification peut être complète, en ce sens qu'elle règle d'une façon à peu près définitive une matière donnée; c'est le cas des codes civils, commerciaux ou criminels des divers Etats qui réglementent l'ensemble de la législation civile, commerciale ou criminelle. Elle peut parfois être partielle. C'est ce que fait, pour une matière en évolution, le code du travail en France, qui d'abord a été composé de quantités de fragments qu'on essaie actuellement de souder les uns aux autres.

Une codification de ce genre ne doit pas être arbitraire. Elle doit se borner à préciser des règles préexistantes, des coutumes ou des règles qu'entre Etats des conventions particulières avaient déjà mis en vigueur.

Qui a qualité pour procéder à cette codification ?

Qui a qualité pour procéder à cette codification en droit international ?

Nous sommes en ce moment à une époque de transition; il est bien clair que le jour où l'on voudrait procéder à une véritable codification internationale, il faudrait pour cela qu'il y ait un pouvoir compétent comme c'est le cas dans l'Etat, mais nous sommes encore bien loin de ce pouvoir en ce qui concerne la société internationale. Par conséquent les Etats seuls aujourd'hui encore ont qualité pour procéder à cette codification, or, en matière internationale, les accords entre Etats portent le nom générique de traités; de sorte que la codification soit générale, soit partielle, ne peut encore résulter aujourd'hui que de traités passés entre les Etats qui les ont signés et ratifiés. Ces Etats peuvent être très nombreux, ils peuvent comprendre tous les Etats civilisés et nous aurons alors vraiment le traité général, mais ce sera toujours par voie de traité que la codification aura été réalisée.

La codification est-elle désirable ?

Est-ce qu'une codification de ce genre serait désirable en droit international ? Nous ne parlons pas d'une codification complète, - la question ne peut pas se poser. Mais ne peut-on penser à codifier certaines matières, celles qui ont donné lieu au plus grand nombre de conflits entre Etats ?

Nous voulons attirer l'attention sur un point qu'on oublie souvent. Il ne faut pas croire que la codification ne présente que des avantages. Nous sommes tellement habitués dans les grands pays de l'Europe moderne à avoir partout des codes que nous considérons

Source : BIU Cujas

qu'il y a là un progrès marqué par rapport à l'ancien état de choses. C'est exact chez nous parce qu'en matière civile, pénale, commerciale, nous nous trouvons en présence d'une législation nette, précise, arrêtée, et qu'il est par conséquent relativement facile de codifier. Mais il en serait tout autrement pour une matière encore en évolution. Nous savons que c'est précisément le cas du droit international à l'heure actuelle. Ce dont il souffre aujourd'hui, ce n'est pas seulement du fait qu'il n'est pas codifié, c'est de ce fait bien plus grave qu'il n'est pas toujours certain. Des points essentiels sont encore discutés. On cherche à arriver à la solution juridique des conflits par le moyen de juges ou d'arbitres, mais nous verrons que beaucoup d'Etats notamment les Etats anglo-saxons, hésitent beaucoup à remettre la solution d'un conflit à des juges, alors qu'il n'y a pas de règles préexistantes applicables à ce conflit. Le fait est curieux, parce que ce sont précisément les Etats qui chez eux donnent le plus grand pouvoir au juge (Grande Bretagne, Etats-Unis), qui hésitent le plus à donner des pouvoirs considérables aux juges de droit international. Le rôle du juge dans cette conception est théoriquement d'appliquer la loi, non de la créer, et qu'on ne peut donc lui remettre la solution de conflits pour lesquels n'existent pas de règles préexistantes.

Le droit international n'est pas certain

Aussi la codification risquerait d'arrêter les progrès Tous les Etats n'ont pas les mêmes conceptions

On voit les difficultés très graves qui s'opposent à une codification en droit international. Elle courrait risque d'arrêter les progrès actuels. Puis elle se heurte à ce fait que tous les Etats n'ont pas encore la même conception de la façon de réglementer tel ou tel point. A ce point de vue l'Amérique est beaucoup plus avancée que nous; grâce aux efforts d'un certain nombre de jurisconsultes américains, MM. Alvarez, de Bustamante, d'autres encore, elle a déjà pu réaliser le vote d'un certain nombre de projets, de déclarations, de conventions (qui ne sont d'ailleurs applicables aux Etats qu'après ratification par ces derniers). En matière de droit international privé un code qui porte le nom de code Bustamante a posé des règles précises que nous sommes bien loin d'avoir toutes admises dans nos pays d'Europe. En Europe nous dirons volontiers qu'on en est encore au stade des travaux préparatoires. Il y a déjà eu plusieurs décisions de la S.D.N., la première remontant à Septembre 1924, en vue de hâter ce travail de la codification. On a créé des Comités d'Experts, et on a établi des listes provisoires des matières de droit international dont la détermination par entente internationale, donc la codification, apparaît comme désirable. Nous allons indiquer ces ques-

Source : BIU Cujas

tions, puisque ce sont elles qui, semble-t-il, ont le plus de chances d'être codifiées rapidement. Mais nous allons voir que même sur ce point on peut se tromper.

Les questions envisagées pour la codification

Les experts avaient d'abord indiqué une dizaine de questions. Par exemple les conflits de lois sur la nationalité qui sont actuellement une chose très gênante pour les individus; tantôt un individu a deux nationalités malgré lui, il est exposé à faire dans deux pays son service militaire ou à être considéré comme déserteur; tantôt il n'en a aucune et il ne peut obtenir de passeport pour quitter le pays où il se trouve; c'est le cas de certains Russes et Arméniens pour lesquels il a fallu organiser une réglementation spéciale (passeport Nansen), car cette situation était très grave pour eux qui ne pouvaient plus quitter l'Etat où ils se trouvaient. Ensuite venait la question de la mer territoriale, celle des privilèges et immunités diplomatiques, celle de la responsabilité des Etats pour les dommages causés sur leur territoire à la personne ou aux biens des étrangers. Enfin il y avait encore la répression de la piraterie, l'exploitation des richesses de la mer, une procédure pour la conclusion et la rédaction des traités.

Cette liste n'a sans doute pas paru assez longue et plus tard on y a ajouté des matières très importantes comme la situation juridique et les fonctions des consuls, la compétence des tribunaux à l'égard des Etats étrangers; enfin l'Assemblée de la S.D.N. de 1928, suivant sur ce point l'Amérique qui l'a précédée et aussi l'Institut de droit international, a demandé la rédaction d'une déclaration des droits et des devoirs des Etats, qui précéderait la codification proprement dite comme nous avons eu en 1789 une déclaration des droits de l'homme qui a précédé les grandes codifications de l'époque impériale.

Une réunion des Comités préparatoires a eu lieu à Genève en février 1928. Ces Comités, des questions que nous venons d'indiquer, en ont retenu trois pour les soumettre à la Conférence de codification; la nationalité, les eaux territoriales, la responsabilité des Etats.

La conférence de codification de 1930

La conférence de codification du droit international, avec un plan de travail ainsi fixé, s'est réunie à La Haye en mars 1930. Il faut avouer qu'elle fut un échec presque complet.

Son échec

Elle a bien réussi à poser quelques règles relatives à la mer territoriale, mais elle n'a pu ni en fixer les limites ce qui était le point capital, ni préciser les droits des Etats sur leur mer territoriale

Source : BIU Cujas

On peut donc dire qu'à ce point de vue c'est un échec.

En ce qui concerne la question de la nationalité elle n'a pas abouti non plus à des résultats, bien positifs. On se demande d'ailleurs comment on avait pu prendre cette question comme une de celles qui étaient considérées comme plus particulièrement faciles à codifier. En effet il existe une opposition d'intérêts radicale et facile à comprendre entre les Etats d'immigration, ce qui était en général le cas de l'Amérique, et les Etats d'émigration. Bien entendu les premiers étaient portés à préférer le jus soli, c'est-à-dire qu'ils sont portés à nationaliser le plus vite possible des fils d'étrangers qui naissent chez eux. Pour la raison inverse les Etats d'émigration qui perdent les émigrants tenaient essentiellement à maintenir le jus sanguinis, puisque grâce à lui les fils d'un national nés à l'étranger ne cessaient pas immédiatement de leur appartenir.

On se heurtait là à des questions d'intérêt qui tiennent aux circonstances mêmes. Aussi n'a-t-on pu aboutir qu'à un certain nombre de règles tout à fait secondaires. On a cependant cherché à diminuer le plus possible les inconvénients les plus fréquents, le cas d'apatridie par exemple, ou à l'inverse, le fait pour un individu d'avoir deux nationalités. Sur ces deux points l'échec n'a pas été total.

Quant au troisième point l'échec a été complet; la conférence, en ce qui concerne la responsabilité des Etats, a dû aboutir à l'aveu qu'elle n'avait rien pu faire. Ceci provient en partie de ce fait que les grands Etats paient aujourd'hui les abus passés; il est bien certain qu'autrefois les grands Etats ont quelque peu abusé de la responsabilité des petits Etats et ces petits Etats ont eu peur aujourd'hui, en posant des règles générales sur la responsabilité, qu'on en pût tirer des conséquences qui permettraient aux grands Etats d'exercer sur eux une pression devenue légale puisque ce serait la loi internationale. Aussi l'union des Etats sud-américains et des petits Etats d'Europe a fait échouer sur ce point la Conférence. C'est très regrettable, car la question de la responsabilité des Etats est l'une des premières de celles que devrait réglementer un droit international.

Bibliographie des traités

Voici quelques indications concernant les principaux recueils des traités :

Recueil de M. de Martens, qui a eu le premier l'idée d'établir un recueil général des traités d'alliance, de paix, de trêve, de neutralité, de commerce, de limites, d'arbitrages, etc. Ce recueil est le plus complet mais il présente de graves inconvénients par rap-

Source : BIU Cujas

port aux suivants. D'abord il est souvent en retard, ensuite il expose à des erreurs puisqu'il lui arrive de citer pêle-mêle les traités ratifiés et les traités non ratifiés; or un traité non ratifié n'oblige pas. Puis il ne suit aucun ordre. Les traités y sont publiés dans leur langue originale ce qui complique les choses quand cette langue est peu répandue.

En ce qui concerne les grands traités de la période antérieure à la guerre, nous conseillerons un ouvrage en un volume, le recueil de traités de M. Albin, "les grands traités politiques", qui va jusqu'à la guerre de 1914.

Recueils contemporains

Parmi les recueils généraux de traités contemporains, il y en a de bons mais qui sont incomplets. C'est le cas de celui du Recueil des traités du XX° siècle par MM. Descamps et Renault (M. Descamps professeur belge de Louvain, et M. Renault professeur à la Faculté de Droit de Paris). L'ordre suivi y est strictement chronologique; les recherches sont donc très faciles, les traités sont donnés dans leur langue originale avec traduction en français; malheureusement il paraît lentement et n'est pas encore arrivé à la guerre. Son titre est : "Recueil international des traités du XX° siècle". Les mêmes auteurs ont commencé la publication d'un Recueil international des traités du XIX° siècle, continué par M. Basdevant, dont deux volumes seulement ont paru.

Il faut ajouter le recueil qui paraît le plus rapidement et qui ne contient que les traités récents, c'est le Recueil des traités entrepris par la Société des Nations. Il existe dans le pacte de la S.D.N. un article d'après lequel les traités ne peuvent en principe être amenés à exécution que s'ils ont été déposés au secrétariat de la S.D.N. et enregistrés.

De sorte que la S.D.N. publie tous les traités passés par ses membres et comme d'autres Etats ont vu qu'il y avait là une précaution très utile, il arrive que des Etats non membres comme les Etats-Unis lui communiquent également les traités qu'ils ont passés. Ce recueil est donc maintenant le plus complet. On peut presque dire qu'il l'est trop parce que les textes sont publiés dans leur langue originale avec traduction française et anglaise, de sorte que la collection devient immense.

Pour les traités principaux, indiquons le recueil de M. Strupp (en 5 volumes) paru en Allemagne sous le nom de Documents pour servir à l'histoire du droit des gens. Les traités y sont donnés dans leur langue originale, très souvent en français. Ce recueil va jusqu'aux traités de la guerre inclusivement sauf le

Source : BIU Cujas Reproduction interdite

traité de Lausanne.

Ces collections de traités, surtout les premières, ont l'inconvénient d'être considérables et d'un grand prix. Pour remédier à cet inconvénient, nous avons fait paraître avec M. Chklaver un Recueil de textes de Droit International public, dont la 2ème édition a paru en novembre 1933, et qui contient à la fois une partie historique (traités anciens) et les traités les plus importants de l'époque moderne. Il est complété par un bulletin périodique qui paraît tous les mois sous le titre "la documentation internationale".

Recueils nationaux

Nous n'avons parlé jusqu'ici que de recueils généraux, c'est-à-dire de recueils contenant des traités passés entre tous les pays. Presque tous les grands Etats ont aussi des recueils spéciaux qui peuvent être très complets mais qui ne visent que les traités passés par ces Etats. En France, nous avons deux grands recueils nationaux, le Recueil des traités, conventions et actes diplomatiques conclus par la France avec les Puissances étrangères, par M. de Clercq, qui commence en 1713 et va à peu près jusqu'à la guerre. Depuis cette époque un recueil de traités a été publié par les soins du ministère des affaires étrangères, il est dû à M. Basdevant; c'est le plus pratique et le plus sûr, mais il s'arrête en 1914. Il est en 4 volumes et porte le nom de Recueil des traités et conventions en vigueur entre la France et les Puissances étrangères.

Publications diplomatiques officielles

A côté de ces recueils de traités nous devons indiquer comme source de renseignements internationaux certaines publications diplomatiques de caractère officiel, qu'entreprennent aujourd'hui, et de plus en plus souvent, tous les Etats après le règlement d'une question importante. Quelquefois au cours même d'un conflit et pour mieux disposer l'opinion publique en leur faveur, ils font cette publication. L'origine de ces livres est indiquée par la couleur de la couverture. Chaque pays a adopté une couleur qui ne change pas. On entend parler du Livre jaune français, du livre bleu anglais, du livre vert italien, des livres blancs de l'Allemagne et du Saint-Siège. Chaque fois qu'il y a un conflit entre Etats, celui qui croit avoir le droit pour lui publie les pièces ayant trait à ce conflit et le plus souvent l'autre Etat suit bon gré mal gré.

Les plus importants de ces documents sont reproduits dans un recueil français de caractère privé, les Archives diplomatiques

Source : BIU Cujas

Conditions de validité et effets des traités

Il faut distinguer en ce qui concerne les Etats contractants deux conditions de validité; la capacité et le consentement. Deux autres conditions visent le traité en lui-même; ce sont l'objet licite, et la cause licite.

Capacité

Capacité

Qui a qualité pour conclure un traité international ?

Etats souverains

La capacité complète n'existe que pour une catégorie d'Etats, celle qu'on appelle les Etats souverains (on dit quelquefois les Etats complets, comme Jellinek).

Etats mi-souverains

Pour les Etats mi-souverains, auxquels certains auteurs refusent le caractère d'Etats; la capacité de conclure des traités est souvent très restreinte et parfois entièrement supprimée. Nous avons vu ce point à propos des Etats fédéraux et des Etats protégés. Ou bien les membres des Etats fédéraux ne peuvent pas conclure de traités du tout, ou ils ne peuvent conclure que des traités d'ordre secondaire, ou bien ils peuvent conclure des traités avec l'approbation du pouvoir central ; c'est le cas pour les Etats-Unis d'Amérique. Les Etats protégés ne peuvent en principe conclure aucun traité sans l'assentiment de l'Etat protecteur.

Autorité compétente

Quelle est l'autorité compétente pour passer des traités ?

En réalité ceci n'est pas une question de droit international, mais de droit public interne. Seulement cette question est essentielle au point de vue international, puisque le droit international admet que c'est la législation de chaque Etat souverain qui a qualité pour déterminer l'autorité compétente à ce point de vue.

Ici encore, nous nous trouvons en présence d'une règle qui constitue un principe général du droit privé ou public. Dans une association, le droit d'agir et de contracter n'appartient qu'aux personnes désignées par les statuts, et non pas à tous les membres. Il en est de même pour les Etats. Nous constatons ici encore une évolution très marquée. Autrefois dans l'Etat c'était toujours le souverain, c'est-à-dire le Chef de l'Etat, roi ou empereur, qui était investi de ce pouvoir et qui l'était exclusivement. Aujourd'hui au contraire, dans presque tous les pays le chef de l'Etat ne possède plus que le droit de négociation, c'est-à-dire le droit de préparer les traités, de les négocier par l'intermédiaire du ministre des affaires étrangères, des agents diplomatiques; mais pour que ces traités puissent entrer

Source : BIU Cujas

La ratification

en vigueur, il faut qu'ils soient ratifiés. C'est ici que nous voyons une différence radicale avec l'état de choses ancien. Dans les différents pays, à l'heure actuelle, la ratification ne peut se faire en principe qu'après l'approbation du Parlement. La ratification émane aussi du pouvoir exécutif. On parle parfois de la ratification du Parlement; c'est tout à fait inexact; elle est faite par le chef de l'Etat, mais après l'approbation du Parlement. En France, d'après l'article 8 de la loi constitutionnelle du 16 juillet 1875, c'est le Président de la République qui négocie et ratifie les traités, mais l'alinéa suivant pose un tel nombre de réserves qu'elles emportent la règle. Pratiquement il faut l'assentiment du Parlement pour presque tous les traités; on ne peut citer comme exception que les traités d'alliance, d'extradition et de protectorat; pour les traités d'alliance, la raison était que pour les garder secrets, il fallait ne pas faire appel à un vote du Parlement; (cette question des traités secrets met la loi constitutionnelle de 1875 en conflit avec l'article 18 du Pacte de la S.D.N.). Certains traités de protectorat comme celui du Maroc ont été ratifiés après l'approbation du Parlement, mais cette approbation avait été librement demandée par le chef de l'Etat; elle serait obligatoire si le traité contenait des engagements d'ordre financier, on retombe alors dans la règle générale.

L'art. 8 de la loi du 16 juillet 1875

L'approbation des Chambres

Presque tous les pays exigent aujourd'hui l'approbation des chambres pour la ratification des traités.

La ratification des traités aux E.U.

Quelques mots sur un pays qui pratique une règle particulière. Aux Etats-Unis le chef de l'Etat ne peut passer de traité qu'avec le consentement non pas des deux Chambres mais du Sénat, et ce consentement doit être donné à une majorité des 2/3. De sorte que le Sénat aux Etats-Unis devient un peu une Chambre diplomatique.

Valeur du traité non approuvé par les Chambres

Quelle est la valeur juridique de la règle de l'assentiment des Chambres ? Le traité seulement signé par le chef de l'Etat, qui auparavant était définitif, est-il valable même si l'assentiment ou la ratification ne peut être obtenu des Chambres? Certains auteurs l'ont soutenu. Un auteur, cependant positiviste, M. Anzilotti, ancien Président de la Cour permanente de justice internationale, a déclaré qu'en l'absence de règles précises sur ce point, le chef de l'Etat, aujourd'hui comme auparavant, lie l'Etat au nom duquel il a signé, sauf sa responsabilité par devant cet Etat. Cette solution peut paraître étonnante de la part d'un juriste positiviste, puisqu'on considère aujourd'hui dans tous les Etats comme une règle certaine que

Source: BIU Cujas

la ratification du Chef de l'Etat n'est valable que précédée de l'assentiment des Chambres, là où la constitution l'exige. C'est une question de droit entre Etats, et non pas seulement de courtoisie de n'admettre comme valable qu'une solution prise conformément aux règles de la constitution du pays.

La ratification autrefois et aujourd'hui

Sur ce point nous constatons une évolution très importante dans le droit international. Aux XVII°, XVIII° et XIX° siècles, aussi longtemps que le roi ou l'empereur passait des traités il y avait encore une question de ratification, mais qui se posait d'une façon toute différente. Le roi ou l'empereur ne pouvait être partout et il se faisait représenter par des agents diplomatiques munis des pouvoirs nécessaires et la ratification était chose quasi-certaine, à moins que le plénipotentiaire n'eût dépassé ses instructions. La ratification était alors totalement différente de celle que nous connaissons actuellement. Elle avait uniquement pour but de voir si l'ambassadeur n'avait pas dépassé ses pouvoirs et comme ce dernier, responsable, avait intérêt à ne jamais les dépasser, on pouvait considérer que tout traité signé serait par là même ratifié. Le refus de ratification apparaissait comme une chose très grave.

La conception des E.U.

Actuellement dans les constitutions qui à l'exemple de celle des Etats-Unis ont posé le principe qu'il faut le consentement d'une ou de deux Chambres, on est arrivé petit à petit à assimiler le traité et la loi. Aux Etats-Unis spécialement, on a aujourd'hui une conception des traités différente de la nôtre. L'approbation du Sénat y est considérée comme touchant au fond des choses, comme pour la loi, de sorte que les négociations n'apparaissent plus que comme une sorte de projet; elles ont beaucoup moins d'importance qu'auparavant. C'est la ratification qui est maintenant l'acte essentiel, et la non ratification est devenue malheureusement fréquente. On connaît ce fait - qui a été si grave pour l'avenir du monde - du refus par le Sénat des Etats-Unis de ratifier le traité de Versailles; ce qui a eu ce résultat que les Etats-Unis ne sont pas entrés dans la Société des Nations; en dehors de ce fait, on peut citer quelques autres qui montrent d'une façon frappante comment l'ordre de choses ancien est bouleversé par cette conception nouvelle.

Exemples

A la conférence panaméricaine de Mexico de 1902, 16 Etats américains ont déclaré d'une façon générale admettre le principe que les conventions de La Haye faisaient partie du droit international public américain. En fait la plupart de ces Etats avaient participé à la seconde Conférence de La Haye. Peut-on considérer

Source : BIU Cujas

que la chose est définitive ? Non, parce que nous constatons qu'en fait, après plusieurs années cette Conférence panaméricaine n'est ratifiée que par 3 Etats sur 16. Donc strictement cet engagement d'appliquer la convention de La Haye ne vaudrait que pour 3 Etats; en fait la plupart des Etats n'oseraient pas se refuser à les appliquer, mais on voit la situation qui est très délicate, parce que juridiquement ils ne sont pas liés, sauf pour les règles qui peuvent être considérées comme faisant partie de la coutume internationale. Ce n'est donc pas sans quelque raison qu'on a pu parler ici d'une technique nouvelle en matière de traités notamment de la substitution de l'action parlementaire à l'action gouvernementale.

La technique nouvelle

Si ceci a quelques avantages, s'il y a ainsi un utile contrôle de l'exécutif, il ne faut pas cacher que cette nouvelle façon de faire, est l'occasion de graves complications en droit international. Certes la diplomatie ancienne avait été coupable de bien des fautes, mais il n'est pas douteux que quand le Parlement se mettra à faire de la diplomatie, il en commettra plus encore. Ce seront les Etats étrangers qui auront à souffrir du désaccord entre le gouvernement et le Parlement. Et quand on aura accompli le dernier pas - qu'un seul Etat a accompli jusqu'ici - quand on aura donné à tous les citoyens le droit de se prononcer par voie de referendum sur un traité diplomatique, on arrivera à un résultat tout à fait fâcheux. Dans un seul cas le referendum a fonctionné d'une façon normale; le résultat a été très regrettable; il a été l'occasion d'un long conflit entre la Suisse et la France au sujet des zones franches. Les deux pays étaient tombés d'accord pour un règlement définitif de cette question qui trouble leurs bons rapports. Mais la Suisse venait de faire passer dans sa constitution la possibilité du referendum pour les traités. Or au moment où le traité venait d'être passé, la France, à la suite de complications avec l'Allemagne, a occupé la Ruhr. Le referendum s'est fait sur ces entrefaites. Toute lapartie allemande de la Suisse avait pris parti pour l'Allemagne et par représailles elle a voté contre l'accord franco-suisse. De sorte que ce traité qui avait obtenu à peu près une moitié des voix à Genève même et qui aurait mis fin très tôt à ce conflit si fâcheux, a été uniquement rejeté en raison de cette occupation de la Ruhr qui n'avait rien à voir avec les rapports franco-suisses.

Referendum et traités internationaux

Exemple des zones franches

Il est à craindre que trop souvent Parlements et peuples ne fassent de semblable diplomatie, et cela compliquera les rapports internationaux. La vraie

Gouvernement et Parlement

Source : BIU Cujas

solution, dans le cas où un conflit est à craindre entre Parlement et pouvoir exécutif, serait que le Parlement soit mis au courant des négociations. Le Gouvernement serait ainsi fortifié par le concours du Parlement et il pourrait obtenir des conditions meilleures. On l'a vu à la discussion du traité de Versailles. Ce traité devait, d'après le voeu du Président Wilson, être discuté publiquement, puisqu'il était entendu que la diplomatie ne devait plus jamais être secrète. En fait jamais la discussion d'un traité n'a été aussi secrète et les résultats n'en ont pas été meilleurs. Si le président Wilson avait fait ce que le président Mac Kinley avait fait pour le traité entre l'Espagne et les Etats-Unis, s'il avait pris au cours des négociations l'avis d'une commission sénatoriale il est fort probable que le Sénat américain aurait ratifié le traité de Versailles, ce qui eût mieux valu pour l'Europe et pour le monde entier.

2°- Libre consentement

Libre consentement des Etats

C'est une matière très importante puisqu'elle traite de questions comme la violence. Les Etats étant des personnes juridiques ne peuvent contracter que par l'intermédiaire d'une personne physique. On peut donc concevoir que les traités sont viciés pour toutes les causes qui seraient susceptibles de vicier la volonté d'une personne physique, et peut-être pour d'autres touchant à la personne juridique elle-même.

Les vices du consentement en droit privé et en droit international: Erreur et dol

Quelles sont les causes qui vicient le consentement en droit privé ? Ce sont l'erreur, le dol, la lésion et la violence.

Faut-il les retenir toutes en droit international ?

L'erreur et le dol ont été longtemps exclus parce qu'un traité est une chose trop importante pour ne pas avoir été étudié avec soin et que par conséquent il n'y a pas à tenir compte d'erreur ou de dol; c'est à chaque Etat à se faire bien représenter dans la discussion. Il y a une autre raison de ne pas tenir compte de ces causes de nullité entre Etats, c'est que toutes comportent une appréciation. Quand l'erreur est-elle susceptible de faire tomber un contrat ? Quand le dol est-il suffisant pour l'annuler ? C'est une affaire d'appréciation du juge. Or en droit international il n'y avait pas de tribunal compétent. Il en est autrement aujourd'hui pour tous les Etats, de plus en plus nombreux, qui ont signé la clause facultative du statut de la Cour permanente donnant compétence en cas de conflit à cette Cour pour trancher les différends entre Etats; il en est de même pour ceux qui ont signé l'acte général d'arbitrage. De sorte qu'aujourd'hui la question se pose d'une façon

Source : BIU Cujas

toute différente de celle où elle se posait au siècle dernier. Il ne paraît pas douteux que si la Cour permanente était saisie d'un différend entre Etats dans lequel un dol serait prouvé, elle n'hésiterait pas à annuler l'acte en question en vertu de l'article 38 de son statut qui lui permet d'appliquer les principes généraux du droit. Or c'est un principe général remontant à une haute antiquité que le dol fait tomber les contrats.

La question du dol actuellement

Erreur de droit

En ce qui concerne l'erreur, la question est un peu plus délicate. En principe l'erreur de droit n'est pas admise entre particuliers. C'est à chacun à savoir la limite de ses droits. On l'admet encore bien moins entre Etats. Un Etat est censé avoir été bien représenté et bien défendu au cours des négociations qui ont abouti au traité.

Erreur de fait

Que penser de l'erreur de fait ?

Cette erreur de fait est possible et on peut en citer quelques exemples. Beaucoup de traités de frontières, dont on connaît l'importance pour l'Etat, ont été au siècle dernier conclus sur cartes. C'était ainsi qu'on passait les traités de frontières en Amérique, en Afrique, dans tous les pays assez mal connus. Or les cartes étaient très incomplètes et quelquefois tout à fait erronées. Il a existé pendant longtemps entre la France et le Brésil un conflit à l'occasion de la délimitation de la Guyane française; il avait été entendu que la limite serait la rivière appelée Yapok (on dit aujourd'hui Oyapok), ou Vincent Pinson. Or on se demandait si ces deux noms se rapportaient à deux rivières différentes ou à une seule; cela changeait complètement la question et il s'agissait de milliers de kilomètres carrés; le Conseil fédéral suisse qui avait été pris comme arbitre a donné raison au Brésil, considérant qu'il s'agissait bien d'une même rivière qui avait porté successivement les deux noms. Un cas non moins remarquable relatif à une autre rivière, et qui portait lui aussi sur des milliers de kilomètres carrés, s'est produit entre les Etats-Unis et la Grande-Bretagne à l'occasion de la délimitation entre Etats-Unis et Canada; il y avait eu une convention entre les deux Etats déclarant que l'on prendrait comme limite la rivière Sainte-Croix; or il y avait 2 rivières Sainte-Croix assez éloignées l'une de l'autre Laquelle prendre ? La question fut soumise à un arbitrage qui ne donna pas les résultats attendus parce que l'arbitre, très embarrassé, prit le parti de résoudre la question en équité et les Etats-Unis se refusèrent à accepter cet arbitrage.

Voici donc deux causes qui étaient généralement

Source : BIU Cujas

écartées et qu'aujourd'hui on tendrait à admettre au moins dans certains cas : le dol et l'erreur de fait.

Que penser de la lésion et de la violence ?

Lésion

La lésion est généralement écartée comme cause de nullité en droit international, et cela pour une raison de nécessité pratique. Non seulement les cas ordinaires d'application de la lésion en droit civil, la minorité et l'incapacité, n'existent pas, mais on ne trouverait ici ni règles internationales fixant la lésion (la quotité par exemple de la lésion), ni tribunal pouvant décider quand elle existe. Or il est bien entendu impossible d'attribuer à chaque Etat le droit de déclarer quand il se considère comme lésé.

Ici, comme pour l'erreur, nous supposons que la lésion a été obtenue en dehors de toute fraude ou violence.

Violence

Violence : que faut-il décider en ce qui la concerne pour les traités en droit international ? Nous nous trouvons en présence de cas très fréquents, c'est le cas notamment de presque tous les traités de paix. Il peut y avoir des cas où il n'y a ni vainqueur ni vaincu et où les deux Etats se trouvent sur pied d'égalité, mais la plupart du temps les traités de paix sont conclus entre un vainqueur et un vaincu et ils ont beaucoup de chances d'être entachés de violence. C'est pour cette raison que la violence a été longtemps écartée, du moins comme cause de nullité des traités de paix. Cette exception paraît bizarre mais c'est justement parce que pour les traités de paix c'était le cas normal. Or ces traités sont le fondement de la société internationale. Ce sont eux qui indiquent les frontières de tous les pays de sorte que tout l'ordre social international s'écroulerait avec eux. On a cité souvent à cette occasion un mot de Goethe, déclarant qu'il aimait mieux l'injustice que le désordre; dans le sens où on le prend en général (et qui d'ailleurs ne correspond pas à ce qui était la pensée de Goethe); il y avait là une déclaration de pure opportunité politique et même un peu cynique. Mais il y a eu aussi des essais d'explications juridiques du rejet de la violence comme cause de nullité en droit international et c'est eux qu'il faut indiquer maintenant.

Pourquoi le traité entaché de violence serait cependant valide

On a tenté d'abord de justifier la validité du traité même entaché de violence par cette réponse déjà rencontrée dans le droit romain: l'Etat a consenti malgré lui, mais il a consenti : coactus voluit, sed voluit. Il pouvait ne pas vouloir, il a voulu, il est lié.

On peut considérer qu'il y a là un legs du vieux

Répétitions Écrites et Orales
Reproduction interdite
Source : BIU Cujas

formalisme juridique qui est rejeté partout en droit privé et en droit public interne. C'est un système inhumain et il n'y a pas plus de raison de l'appliquer en droit international qu'en droit interne.

Mais alors on a fait une seconde réponse : les traités de paix doivemt être respectés dans l'intérêt même du vaincu; dans les temps modernes les guerres n'ont plus pour but la destruction du vaincu, ce qui était souvent le cas autrefois : Etats ou cités en conflit luttaient jusqu'à la mort: on se rappelle les guerres puniques entre Carthage et Rome. Aujourd'hui on lutte pour obtenir une satisfaction déterminée, quelquefois un territoire, mais celane porte pas en général atteinte à l'existence même de l'Etat vaincu, de sorte que l'intérêt du vaincu est que le vainqueur sache que lorsqu'il aura obtenu les conditions qu'il estime nécessaires et suffisantes, ces conditions si elles ont été acceptées par l'autre Etat, même involontairement, seront observées par lui; sinon l'Etat vainqueur prolongera la guerre, jusqu'à obtenir peut-être l'anéantissement de l'autre Etat. Cette raison est souvent exacte en fait, mais elle se place trop exclusivement sur le terrain de l'intérêt. Elle est trop purement politique et non juridique. Aussi les juristes hésiteraient-ils à l'accepter.

Il faut compléter cette raison tirée du pur intérêt par une raison de droit. Quand on va au fond des choses on s'aperçoit qu'un traité de paix ne crée rien par lui-même, en dehors du consentement des Etats. C'est la terminaison de laguerre, or la guerre est un pur fait qui ne peut pas faire acquérir de droits.

Nous envisagerons bien entendu dans le traité de paix les clauses nettement contraires à la volonté de l'Etat vaincu, les clauses imposées comme les cessions de territoires et non les clauses comme il en existe dans tous les traités qui comportent des avantages réciproques et qui par conséquent ont été librement consenties, par exemple, la remise en vigueur des traités suspendus par la guerre. Peut-être aussi faut-il mettre à part le cas où un Etat vaincu préfère, sans que son existence ait jamais été en jeu, une paix immédiate à la continuation de la guerre comme ce fut le cas à Sadowa après la guerre entre la Prusse et l'Autriche.

La valeur des traités de paix

Il s'agit donc ici de clauses imposées par la force auxquelles l'Etat ne consent que parce qu'il ne peut pas faire autrement. Il n'y a donc pas de consentement réel. Dans ce cas on peut dire que puisqu'il n'y a par hypothèse ni droit antérieur au profit d'un vainqueur qui n'invoque pas le droit de conquête, ni consentement du vaincu, le traité de paix ne fait que constater une

Source : BIU Cujas

situation de fait, donc juridiquement, il ne crée rien. L'erreur de Kant et de Hegel a été, en affirmant que le traité crée le droit, de penser que la guerre est l'état de nature entre Etats et que la force est leur seule loi: Hegel nous dira que la guerre est la grande source du droit entre Etats et qu'une telle théorie est inadmissible pour tous ceux qui admettent l'existence d'un droit objectif; la guerre pour eux est un fait de force, qui n'est ni juste ni injuste en soi, il est simplement amoral.

La force est légitime quand elle est mise au service du droit, en droit interne quand elle sert par exemple à sanctionner les droits des individus; de même en droit international, avant l'établissement d'une société pouvant dire le droit entre Etats, la guerre était juste faute d'autres moyens préférables quand elle apparaissait comme une voie d'exécution forcée, comme la sanction du droit, ce qui était le cas non seulement dans la guerre défensive, mais même dans certains cas de guerre offensive.

Dans un état social juridique qui est celui auquel nous tendons, maintenant, lorsque les Etats ont reconnu qu'il y avait des liens de droit entre eux et une société internationale, la guerre injuste ne fait pas plus acquérir de droits que le vol à main armée en droit privé; c'est le cas de l'annexion effectuée contre le gré des populations après une guerre de conquête.

Si au contraire la guerre a été l'usage de la force mise au service du droit, il est clair que la situation est toute différente. Le traité de paix, par hypothèse, en reconnaissant la prétention de l'Etat lésé ne fait que reconnaître l'existence du droit antérieur. Ce fut le cas pour la restitution de l'Alsace-Lorraine contre laquelle avaient protesté non seulement la France mais les Alsaciens-Lorrains; ce fut le cas pour la Pologne et pour le Slesvig. Le traité de Versailles, au point de vue territorial, a simplement réparé d'anciennes violations du droit; en réalité il n'a rien créé. Il n'a rien créé non plus en envisageant les réparations, puisque la réparation du dommage injustement causé, constitue le droit commun. Quant aux garanties, si un Etat a eu des torts graves envers un autre Etat et que cet autre Etat soit vainqueur, celui-ci peut prendre des mesures pour éviter le retour de cette agression. Il est seulement dangereux que l'Etat intéressé les prononce seul parce qu'il y a toujours des abus à craindre. Aujourd'hui il en est autrement, puisqu'il y aura des organes internationaux qui pourront chercher à faire prévaloir non pas l'intérêt exclusif d'une des

Source : BIU Cujas

parties, mais le bien de la communauté internationale tout entière.

Voici donc ces principes généraux en ce qui concerne l'emploi de la force en droit international.

La violence dans les traités en général

Quelle application peut-on en faire à la matière des traités envisagés d'une façon générale ?

La question de violence peut en effet se poser ailleurs que dans les traités de paix. Peut-on essayer une construction juridique qui permettrait de poser conformément à la justice des règles aussi précises qu'en droit privé entre individus ? Jusqu'ici presque toujours certaines conditions avaient manqué en droit international pour qu'on pût réussir dans cette tentative. Non seulement il n'existait pas de règles généralement reconnues sur lesquelles les Etats se trouvaient d'accord, puisque ce n'est même pas encore le cas aujourd'hui, mais de plus et surtout il n'y avait pas de tribunal chargé de les appliquer. Or il ne suffit pas qu'il y ait des règles, il faut aussi un juge pouvant se prononcer en cas de conflit. De ce côté un progrès immense a été accompli depuis les pactes récents, pacte de la S.D.N., création de la Cour permanente et acte général d'arbitrage. Voyons donc s'il est possible maintenant d'arriver à cette construction technique des vices de consentement, spécialement de la violence dans les traités.

On l'a tenté assez souvent et ces essais de construction sont assez nombreux. Aujourd'hui encore il est des juristes qui seraient volontiers portés à revenir à l'ancienne théorie exposée tout à l'heure, constatation en réalité du droit de la force. Les conceptions nouvelles sont plus préoccupées du principe de la justice objective. Ecartons donc d'abord les théories anciennes bien qu'elles aient encore certains partisans, notamment en Allemagne, Mommsen, le grand historien du droit romain dit expressément : "Une grande nation ne doit renoncer à ce qu'elle possède que sous la pression d'une nécessité extrême, tous les traités qui font des concessions sont une reconnaissance de cette nécessité, mais ils ne constituent pas des obligations morales; donc à fortiori il n'y a pas d'obligation juridique. C'est là un véritable nihilisme juridique et nous verrons en étudiant la question de la valeur conditionnelle des traités que cette théorie a été très généralement professée en Allemagne au siècle dernier. Nous ne pouvons pas la considérer comme une théorie juridique, elle est d'ailleurs en contradiction flagrante avec le principe souvent présenté par les mêmes auteurs comme le principe fondamental du droit international : l'obligation de respecter les

Source : BIU Cujas

traités suppose évidemment un traité consenti par les deux Etats et ce prétendu consentement n'est plus qu' un formalisme hypocrite quand il a été imposé par la force.

Théories juridiques.

Arrivons aux théories juridiques.

Certaines d'entre elles établissent une distinction fondamentale entre les traités de paix et les autres traités. La nullité pour violence serait applicable dans les traités en général mais non pas dans les traités de paix, parce que, nous dit-on, et ici on semble faire appel à un raisonnement juridique, parce que ces traités de paix sont négociés et conclus en temps de guerre, donc à un moment où il y a suspension de l' état de droit entre les nations. L'état de droit est l'état régulier entre Nations, mais entre nations belligérantes il y a suspension de cet état de droit

Critique

et avec lui suspension de la garantie internationale des droits fondamentaux des Etats. A notre sens il y a ici purement et simplement, avec un vague détour juridique, le retour partiel à la théorie de la force, retour partiel, puisqu'on le rejette pour les traités en général, mais on y revient en ce qui concerne les traités de paix. Cette théorie est donc inacceptable. Elle n'est admissible que dans ce qu'on peut appeler un état préjuridique où la guerre est considérée comme la plus haute manifestation de la souveraineté. Aujourd'hui que la guerre d'agression est considérée comme un crime, la Société des Nations doit intervenir entre ses membres pour rétablir l'ordre et on ne doit plus voir de traité de paix au sens ancien du mot dans lequel l'Etat vainqueur impose librement sa volonté à l'Etat vaincu, puisque ce doit être la société internationale qui fixera les conditions jugées utiles en vue du bien commun de cette société.

système civiliste

Un autre système est celui adopté par certains juristes du droit civil qui consiste à appliquer exactement au droit international les principes du droit privé. Il est rarement soutenu pour le moment présent, mais, il est parfois présenté par certains juristes comme un idéal, comme la solution de l'avenir, quand l'état juridique normal aura été institué entre nations C'est le système que préconise comme solution de l' avenir l'auteur anglais Lauterpacht dans un ouvrage intitulé "Sources du droit privé et analogies du droit international". D'après lui le défaut d'analogie entre les traités et les contrats en ce qui concerne l'admissibilité de la violence comme cause de nullité ne peut persister dans une Société des Nations organisée; le développement du droit international dans un vrai système juridique dépend dans une large mesure

Source : BIU Cujas

des remèdes apportés à ce défaut d'analogie, c'est-à-dire de la reconnaissance de la libre volonté comme condition essentielle.

Critique

Ceci peut être exact en principe; cependant Lauterpacht commet une grave erreur qui vicie tout son système quand il prétend assimiler sans réserves droit public et droit privé, or bien des choses séparent ces deux notions. Il ne faudrait pas croire que ce soit seulement une erreur théorique: comme presque toujours cette erreur théorique entraîne des résultats pratiques détestables; nous en voyons des exemples quand on prétend appliquer au droit public la théorie du mandat (les députés sont dits des mandataires, alors qu'il n'y a pas de rapport analogue au mandat de droit privé entre eux et les électeurs). Pour écarter cette application stricte du droit privé au droit public et notamment au droit international il nous suffit de faire remarquer que les traités du droit international sont des opérations infiniment plus compliquées que les contrats entre particuliers; il faut tenir compte de ce fait qu'il y intervient quantité de participants, pouvoir législatif, pouvoir exécutif, il y a l'assentiment des Chambres, par la ratification; nous nous trouvons en présence de ce qu'on a appelé un acte complexe, une opération à procédure; il n'y a guère de rapports avec le contrat si simple du droit civil. Enfin en droit civil toute espèce de violence n'est pas interdite: la menace de poursuites faite par le créancier au débiteur ne vicie pas le contrat qu'il passe; or en droit international on peut se demander si, du moment qu'il y a violence, par là même l'acte n'est pas vicié. Ecartons donc la théorie d'après laquelle le progrès consisterait à assimiler complètement le droit international et le droit privé.

Thèse opposée séparant complètement le droit public du droit privé

Certains juristes de droit public allant à l'extrême opposé exagèrent les particularités du droit public et ne veulent plus y voir rien de commun avec le droit privé. En droit privé, nous disent-ils, la théorie des vices du consentement a pour but de garantir la liberté de la personne. C'est une conséquence du respect de son autonomie admise aujourd'hui par toutes les législations civilisées, de sorte qu'en droit privé on s'attache au fait même de la violence bien plutôt qu'au résultat obtenu qui fait annuler les contrats viciés par cette violence. Au contraire en droit international ne serait le point de vue du droit objectif qui l'emporterait, c'est-à-dire qu'il n'y a pas tant à considérer la violence en elle-même que les résultats obtenus; s'ils sont injustes, il y aura annulation, et non dans le cas contraire.

Source : BIU Cujas

Un résultat analogue c'est-à-dire une disjonction complète entre droit international et droit privé est obtenu par d'autres auteurs de droit public par d'autres voies. L'Etat, nous disent-ils, n'est pas une personne véritable, il n'agit que par des organes dont la volonté se confond avec la sienne. Jellinek a dit : "l'Etat sans ses organes n'est rien, c'est un néant juridique" Une seule volonté est donc à considérer dans les traités: celle de l'organe. Donc aussi seule la violence contre l'organe compte. En effet, si ces organes ont pris la décision sous menace de contrainte, le traité est nul pour violence. Mais si la violence a été exercée contre l'Etat lui-même, contre l'ensemble de la population, ou contre une partie (province envahie, menace d'extension d'occupation ennemie), tout cela ne compte pas du moment que l'organe seul compétent pour parler au nom de l'Etat a pu exercer librement ses fonctions. Autrement (et c'est l'objection que fait M. Fernand de Visscher) c'est faire intervenir la volonté des gouvernés sous prétexte que l'organe ne fait que les représenter, c'est retomber dans la vieille théorie de la représentation que personne n'admet plus aujourd'hui.

Théorie de M. Le Fur. Application des principes généraux du droit

A notre sens toutes ces doctrines sont trop étroites. Il faut arriver à une solution plus large et plus compréhensive. Quel est le résultat à obtenir, de quoi s'agit-il ? comme disait le Maréchal Foch.

Il s'agit de savoir s'il peut y avoir un traité sans consentement et s'il y a un consentement quand il n'est pas libre. Non assurément. Faut-il donc dire que le droit international doit être un simple décalque du droit privé ? Pas du tout. Il s'agit là de principes généraux du droit qui sont communs aux deux branches et qui, par conséquent, ne sont pas plus de droit privé que de droit public. Le principe de la bonne foi, du respect des engagements à condition qu'ils soient honnêtes et librement contractés domine tout le droit public ou privé, interne ou international; c'est donc une erreur complète que de prétendre avec Lauterpacht faire appel aux principes du droit privé en droit international il s'agit ici des principes généraux du droit, ce qui est bien différent, De même en effet que le Conseil d'Etat français, avec raison, n'a pas voulu appliquer à l'Etat le texte même de l'article 1382 du code civil mais bien seulement le principe général d'où il découle, de même ici il nous faut une théorie beaucoup plus souple que celle des civilistes. C'est indispensable car la situation est indéfiniment plus compliquée, ne serait-ce qu'à raison du nombre de participants plus élevés et de leur rôle respectif parfois difficile à

Source : BIU Cujas

préciser, en matière de ratification notamment.

Revenons à ce que tout le monde admet être le but essentiel d'une garantie juridique nationale ou internationale, la protection de la liberté des contractants

Qui faut-il considérer comme contractants ?

Il ne faut pas tenir compte que de l'organe

La violence n'est-elle à retenir, comme le dit M. de Visscher, que si elle a été dirigée contre les organes de l'Etat ? Non certes. Il y a aussi à tenir compte de l'Etat comme tel. C'est lui qui est la personne juridique du droit international; c'est lui qu'il faut protéger contre la violence et nous dirons que si l'organe est protégé, ce n'est que parce qu'il agit au nom de l'Etat. Mais la question est de savoir s'il n'y a à tenir compte que de l'organe. Or l'expérience et la raison montrent également que non. Nous ne voulons pas ici aborder la théorie compliquée de la représentation, à savoir si les députés sont mandataires de la Nation, (cette théorie est généralement abandonnée) ou bien s'ils sont des organes. A notre sens, et nous nous rencontrons ici avec M. Joseph Barthélémy, on a dépensé trop de subtilité en cette matière, et cela pour arriver à des résultats souvent bien décevants. Nous allons exposer en quelques mots une théorie beaucoup plus simple.

Théorie de la représentation

L'Etat, parce qu'il est une personne juridique, ne peut vouloir ni agir que par l'intermédiaire de personnes physiques. Ce n'est aucunement une particularité de l'Etat; il en est de même pour toutes les associations. Par conséquent dans chaque association la première chose que doivent faire les associés, c'est de nommer des administrateurs ou des gérants qui auront seuls qualité pour agir au nom de l'association. Dans l'association politique, tribu, cité antique ou Etat moderne, suivant qu'il s'agit de populations de chasseurs ou de guerriers, d'agriculteurs ou de commerçants suivant qu'il s'agit d'un grand Etat ou d'une Cité microscopique, il est évident que le mode de désignation variera également. Souvent dans les temps primitifs le chef est désigné pour ses qualités personnelles, ce sera par exemple le plus fort ou le plus courageux, A la longue l'hérédité s'établit pour éviter des rivalités violentes à la mort du chef. Dès l'Antiquité, dans les cités démocratiques nous voyons apparaître l'élection, les esclaves mis à part; c'est le cas des cités grecques; celui qui sera désigné est en général celui qui sait le mieux plaire au peuple, qui sait le mieux lui parler . Parfois on n'est pas content de ce mode de désignation et l'on recourt au tirage au sort; cela a été le cas de certaines cités grecques et les sceptiques ont pu affirmer que le résultat n'était pas plus mauvais .

Source : BIU Cujas

Explication de l'élection des gouvernants

Aujourd'hui on recourt généralement à l'élection. Quelle explication juridique peut-on donner de cette opération ? Y a-t-il contrat ? y a-t-il nomination ? y a-t-il autre chose encore ? Faut-il dire qu'il existe un lien entre l'électeur et l'élu ? Ou bien que tout est fini dès que l'élection est réalisée ? Si l'on veut bien s'en tenir à la réalité, l'élection nous apparaît seulement comme le mode de désignation des gouvernants qui sont les gérants des affaires de la communauté comme dans toute association. Dire qu'il n'existe aucun lien après l'élection entre les élus et les électeurs nous paraît complètement contraire aussi bien à la réalité qu'à la bonne foi. Nous nous trouvons en présence d'une sorte de contrat innommé pour ceux qui veulent avant tout trouver un terme juridique; les électeurs choisissent ceux qu'ils croient les plus capables de bien administrer le pays et les élus s'engagent à le faire dans la ligne générale indiquée par ceux qui les ont élus. En réalité les députés sont donc des fonctionnaires au sens large du mot. Ils sont investis d'une fonction publique qu'ils doivent exercer non pas dans leur intérêt propre, mais dans celui de la collectivité; il n'y a pas de rupture entre eux et le groupe qui les a élus.

Les gouvernants et la violence contre les gouvernés

Nous voyons les conséquences qu'on peut en tirer pour la question qui nous occupe. Si un lien moral et juridique persiste entre électeurs et élus, il est inadmissible de déclarer que la violence contre l'organe compte seule. On ne peut déclarer, si le pays est menacé, s'il est envahi, frappé de lourdes contributions de guerre, si la population est terrorisée, que l'organe peut considérer que cela ne le touche pas, que du moment qu'il n'a pas été directement en butte à des violences personnelles, la décision qu'il prendra sera prise en toute liberté. Ceci est contraire à la réalité des choses.

Le droit civil admet que les violences exercées contre les proches sont une cause de nullité. Or pour l'homme public la patrie doit passer encore avant la famille. La question revient donc à se demander si une menace dirigée contre des intérêts qui peuvent lui être beaucoup plus chers que les siens propres ne peut pas être considérée comme susceptible de vicier son consentement. Et à la question ainsi posée il semble que la réponse ne soit pas douteuse. En pratique ce sera le cas le plus fréquent; la violence dirigée contre les organes mêmes sera assez rare aujourd'hui. Le cas s'est présenté dans les temps anciens. La question se pose moins actuellement avec la nécessité du consentement des Chambres; si l'on conçoit l'emploi de la

Source : BIU Cujas

violence à l'égard d'un ministre ou d'un agent diplomatique on ne la conçoit guère à l'égard du Parlement, ou bien c'est la contrainte exercée à l'égard de l'Etat lui-même. Dans des cas rares où il y aura eu violence exercée à l'encontre d'un représentant de l'Etat on peut dire que la règle du droit commun s'applique. Mais en fait un Etat qui est assez fort pour imposer le traité, le sera le plus souvent aussi pour en exiger l'exécution. Il y a un certain nombre d'exemples célèbres de ce genre. Presque tous les cas se sont rencontrés dans les pays de gouvernement absolu.

Traité de Madrid

Le cas ancien auquel nous faisons allusion est celui du traité de Madrid sous François Ier. François Ier après le traité de Madrid que Charles-Quint lui avait imposé alors qu'il était son prisonnier refusa de l'exécuter, d'abord parce qu'il n'était pas libre au moment de sa conclusion, et en second lieu - c'est peut être la première fois que cette idée est invoquée officiellement en ce qui concerne un traité - parce qu'il ne pouvait pas céder une portion du territoire français (il s'agissait de la Bourgogne), sans le consentement des Etats provinciaux, qui en fait le refusèrent (ceci est intéressant au point de vue du droit international et à celui du droit public en général). Retenons donc ce fait qu'un souverain prisonnier a pu déclarer avec apparence de raison que le traité par lui signé n'était valable à raison de ce manque de liberté. A la suite de cet exemple les Etats vainqueurs ont en général évité de traiter avec un souverain prisonnier.

Nous ne pouvons insister ici sur tous les cas qui se sont présentés. Dans un petit volume qu'a fait paraître M. Tomsic (Reconstruction du droit international en matière de traités 53 à 57) on trouve une série d'autres exemples de ce genre, le cas de la Pologne par exemple (les Etats qui voulaient la dépecer ont cherché à faire approuver le partage par la Diète Polonaise elle-même sous menaces de violence contre ses membres) on trouvera aussi l'indication du cas de Napoléon Ier, au moment de la guerre d'Espagne, arrivant par la violence à obtenir l'abdication du Roi d'Espagne parce qu'il voulait mettre son frère Joseph sur le trône.

Traité de protectorat de la Corée

Le cas le plus récent est celui du traité de protectorat de la Corée; Ce traité date de 1905; il fut imposé à l'empereur de Corée et à ses ministres par le Japon. Il n'est pas douteux que le traité a été imposé à des gouvernants qui étaient alors étroitement surveillés par le Japon, lequel avait envahi la capitale, et sous une certaine contrainte physique; on a même dit sous menace de mort. Il est clair que, si le

Source : BIU Cujas

fait est exact, en droit le traité serait vicié, mais le Japon était assez fort pour contraindre la Corée à exécuter le traité, de sorte que la question ne s'est pas posée, Ceci montre comment il ne suffit pas de poser des règles même justes, s'il n'existe pas une sanction.

Dans les temps anciens, où souvent nous constatons des violations de droit, la force comptait seule. On tend aujourd'hui à réaliser un système juridique qui consiste non pas seulement dans l'affirmation de règles de droit, mais dans le fait que les règles posées seront sanctionnées, et qu'en cas de traité de paix la collectivité interviendra pour vérifier si tout s'est passé conformément au droit et si le traité n'a pas été injuste, si sous la pression de la force le vaincu n'a pas dû consentir des concessions qu'il n'aurait jamais consenties autrement.

L'emploi de la force pour un but juste

Ceci nous amène à reparler de la théorie d'après laquelle la violence ne compte que si les résultats sont injustes. Peu importerait le fait de la violence en lui-même; à la différence du droit privé la violence ne suffirait pas pour l'annulation du traité, il ne faudrait s'attacher qu'à l'injustice objective. Ceci nous paraît également inexact. Il faut tenir compte des deux choses à la fois. Le droit international est fondé sur l'égalité des Etats; chacun d'eux reconnait le régime légal que les autres Etats se sont donné pour organiser leurs rapports avec les Puissances étrangères. L'un des buts fondamentaux de la constitution est d'assurer le libre exercice de cette fonction, la liberté de droit et de fait des gouvernants, si donc un autre Etat fait usage de la violence pour empêcher ce libre exercice, il y a là en principe une cause de nullité. En pratique d'ailleurs il n'y a pas une grande différence entre ces deux théories, parce que la violence ne sera guère exercée que pour obtenir un but injuste; dans le cas contraire on aurait pu recourir à d'autres procédés.

Il nous faut répondre à l'objection qu'en droit privé ne sont interdites que les violences illégitimes, mais non pas celles prévues par la loi, les poursuites en justice, par exemple. Or ici, nous dit-on, la guerre est une sanction reconnue par le droit international, c'est l'emploi de la force par un Etat pour faire triompher son droit. C'était en effet la conception ancienne et c'est pour cela qu'on peut dire qu'auparavant il n'y avait pas de droit international, que la force l'emportait sur le droit. Il en est autrement aujourd'hui. La guerre est interdite en principe. Nous verrons que, d'après de multiples pactes (pacte de

Source : BIU Cujas

la S.D.N., pacte Briand-Kellog) elle n'est plus admise qu'en cas de légitime défense ou d'exécution forcée, cas, qui en réalité, ne sont pas la guerre. Non seulement laguerre n'est pas admise, mais tout emploi unilatéral et arbitraire de la force est en principe prohibé.

Conflit italo-grec

L'Italie dans une affaire célèbre, l'affaire de Corfou, après le massacre des membres de la mission italienne de délimitation de frontières de l'Albanie, a prétendu qu'on pouvait encore aujourd'hui recourir à des mesures violentes pourvu qu'elles ne soient pas la guerre, et qu'il n'y avait pas guerre, puisque son intention n'était pas de la faire; elle prétendait ne se livrer qu'à des représailles; sur quoi elle bombarda et occupa Corfou. La seule chose à considérer est le fait; peu importe l'intention des belligérants. Le Conseil de la S.D.N. a consulté un Comité de juristes qui a donné une solution un peu embarrassée; en somme elle consistait à dire que certaines violences étaient permises, que c'était au Conseil à apprécier. Il est clair qu'il y a là une question de mesure, mais il est clair aussi que ce qu'il faut dire d'une façon générale, c'est qu'aujourd'hui tout emploi de la violence est à rejeter en présence de modes juridiques de solution des conflits aujourd'hui assurés aux Etats ils n'ont plus le droit de recourir à la violence.

Tout emploi de la violence est actuellement à rejeter.

Conclusion

Donc si les solutions sur la nullité d'un traité pour cause de violence se rapprochent beaucoup en droit international de celles qui ont été admises en droit civil, ce n'est aucunement parce que le droit international a cherché sur ce point à reproduire le droit civil, mais parce qu'il y a des principes qui valent pour toutes les branches du droit, les principes généraux du droit, qui sont les mêmes en droit international, et en droit civil, notamment le fait que tout le droit moderne est fondé sur le respect de la liberté des personnes individuelles ou collectives et par conséquent sur la négation de la possibilité d'obtenir des avantages injustes en utilisant la violence. Il n'y a donc pas de distinction profonde à établir entre les traités ordinaires et les traités de paix; dans tous la violence est interdite; mais l'application sera plus fréquente dans les traités de paix puisqu'il y a là en général un vainqueur et un vaincu, donc pas de liberté d'un côté.

Il n'y a pas non plus de distinction à établir comme on l'a fait longtemps entre la guerre juste et la guerre injuste à ce point de vue. Auparavant, lorsque, la guerre était considérée comme le mode normal de sanction du droit international, on distinguait

Source : BIU Cujas

volontiers entre guerre juste et guerre injuste. En cas de guerre injuste le traité de paix était vicié, du moins quant aux avantages obtenus par la force. Il en était autrement en cas de guerre juste, en cas de guerre défensive, par exemple ou de guerre faite à la suite du refus de reconnaître un droit essentiel. Le traité était alors valable, à condition que le but de la guerre n'ait pas été dépassé. Mais cette distinction était plutôt morale que juridique. Elle n'était pas une distinction de droit positif puisque le droit positif n'a jamais pu arriver à faire une distinction précise entre guerre juste et guerre injuste et qu'il avait pris son parti de légitimer toutes les guerres, ce qui assurait le droit du plus fort dans la pratique. Aujourd'hui il en est autrement, la guerre est en principe interdite, soit comme mode de solution des conflits, soit, pour employer l'expression du pacte Briand-Kellog, comme instrument de politique nationale. Il n'y a plus de légitime que laguerre de légitime défense ou la guerre d'exécution forcée, collective, mais on ne doit plus, en droit positif, voir de guerre de conquête ou d'acquisition d'un droit nouveau par la violence. Si le fait se produit, l'acquisition nouvelle est frappée de nullité en tant que réalisée par la force. Ceci est déjà sanctionné par le droit international positif puisque l'article 10 du pacte de la S.D.N. garantit à chaque Etat membre son intégrité territoriale et son indépendance juridique.

En somme, aujourd'hui le droit commun des vices de consentement est donc applicable même aux traités de paix. Pour qu'ils soient valables comme tels il faut en principe le consentement des Etats contractants. Mais le consentement de l'Etat vaincu est inutile quand il s'agit de la simple restauration d'un droit antérieur. En ca cas le consentement de l'Etat coupable est superflu exactement comme l'est en droit privé le consentement du détenteur illicite auquel est imposée la restitution de l'objet dont il s'est emparé.

Voilà sur cette question si importante de la validité des traités de paix et de leur fondement juridique le système qui paraît de beaucoup le plus satisfaisant et qui se répand de plus en plus. Il n'est contraire ni à la morale, comme la doctrine de la force défendue en Allemagne au siècle dernier, ni à la réalité politique et sociale, comme le système qui dénie toute valeur aux traités de paix parce qu'ils ne seraient pas librement consentis. Il donne satisfaction au principe de justice, et aux nécessités de la vie internationale, et il constitue un simple retour à la doctrine traditionnelle trop longtemps négligée et

Source : BIU Cujas

qu'il suffisait de remettre au point pour l'adapter aux conditions nouvelles de la vie internationale.

3°- Objet possible et cause licite

Pour qu'un traité soit valable il ne suffit pas de la capacité des contractants, il faut aussi qu'il porte sur un objet possible et qu'il ait une cause licite. Y a-t-il là une seule ou deux conditions ?

Faut-il réunir objet et cause?

On les réunit quelquefois parce que s'il faut que l'objet soit possible d'une possibilité matérielle, il faut aussi que l'objet soit possible juridiquement, c'est-à-dire licite. L'objet possible se rapproche donc à ce point de vue de la cause licite. N'insistons pas sur la difficulté de savoir s'il faut maintenir ou supprimer cette distinction; elle est la même en droit public et en droit privé, nous renvoyons donc au droit privé.

Cause licite

Comme exemple de traité manquant à cette condition d'une cause licite on peut citer le cas d'un traité conclu entre deux Etats et qui porterait atteinte aux droits d'un Etat tiers. Ce traité ne pourrait pas lui être opposé, ou du moins il ne pourrait l'être qu'après une formalité spéciale appelée la réconciliation des traités et qui consiste précisément dans l'acceptation du traité en question par l'Etat tiers aux droits duquel il pourrait nuire.

Traité anglo-allemand de 1890

C'est ce qui se produisit lors du traité de 1890 entre la Grande-Bretagne et l'Allemagne, traité par lequel la Grande-Bretagne reconnaissait à l'Allemagne le protectorat de Zanzibar contre la cession de l'île d'Helgoland. Cette reconnaissance était contraire à la convention franco-anglaise, qui stipulait l'indépendance de Zanzibar. Par le fait du traité de 1890 l'Angleterre acquérait l'île en question, mais dans ses rapports avec la France son acquisition n'était pas opposable à celle-ci. Aussi fallut-il pour la régulariser une entente postérieure entre la France, d'une part, l'Allemagne et l'Angleterre, d'autre part. La France accepta ce qui s'était passé à la suite de la reconnaissance par ces deux puissances de son protectorat sur Madagascar.

Traités contraires aux principes reconnus du droit international

Voilà un exemple de ce qu'on peut appeler la réconciliation des traités. Doit également être considéré comme nul pour cause illicite tout traité contraire aux principes reconnus du droit international. Par exemple personne n'hésite aujourd'hui à reconnaître qu'il faudrait considérer comme nul un traité par lequel des Etats s'engageraient à favoriser la piraterie ou la traite des noirs, et bientôt il en sera de même des traités par lesquels on favoriserait le trafic de

Source : BIU Cujas

l'opium ou des armes de guerre vendues à des particuliers (l'expérience a prouvé que c'est là ce qui rend si difficile le maintien de l'ordre dans certains pays)

Serait nul encore pour cause illicite un traité qui enlèverait à un Etat, qu'on n'ose pas supprimer ouvertement, un droit essentiel. Il serait plus difficile de citer aujourd'hui des traités de ce genre, mais il y en a un remarquable, c'est le traité de 1768 par lequel la Pologne fut privée du droit de guerre même défensive; une clause de ce genre imposée par les Etats qui allaient procéder à son partage équivalait à une condition potestative qui la mettait à la merci des autres puissances; on retombe ici dans le cas du consentement arraché par la violence.

Traité de 1768

§ 2 - Effets des traités

Ici encore, et pour la même raison, nous allons constater une grande ressemblance entre les traités et les contrats du droit privé. La matière des obligations est celle qui constitue l'application la plus directe de l'idée de justice, c'est en cette matière que nous constatons les plus grandes ressemblances, soit entre droit ancien et droit moderne, soit entre les droits des divers pays, soit entre le droit public et le droit privé. De même donc que les particuliers, les Etats sont liés dans les limites des stipulations qui ont été admises, ils sont liés aux trois points de vue de leur étendue, de leur portée et de leur durée

1°- Etendue des traités

Les traités et les Etats tiers

Nous venons de voir que les traités n'engagent que les Puissances contractantes, donc ils ne peuvent pas nuire aux Etats tiers; en sens inverse ceux-ci ne peuvent pas non plus les invoquer.

C'est ce qui fait la grande différence entre la situation du Canal de Panama et celle du canal de Suez; les règles sont à peu près les mêmes, mais la différence est qu'en ce qui concerne le canal de Suez, il s'agit d'un traité général, tandis qu'en ce qui concerne le canal de Panama il s'agit d'un traité anglo-américain que seuls peuvent invoquer l'Angleterre et les Etats-Unis.

L'accession

Un traité peut se voir indéfiniment étendu à d'autres Etats que les premiers contractants quand le droit d'accession a été réservé. Ce droit d'accession n'existe en principe que dans les traités généraux. S'il s'agit d'un autre traité l'accession ne peut avoir lieu qu'avec le consentement de tous les autres Etats contractants. En revanche une fois que cette accession a eu lieu, l'Etat qui a usé du droit d'acces-

Source : BIU Cujas

sion n'est plus considéré comme tiers. Le traité auquel il a accédé, s'impose à lui, il peut l'invoquer et il peut être invoqué contre lui.

2°- Portée des traités

Il ne faut pas confondre ce second point avec le premier.

La portée des clauses des traités vise le cas de difficultés possibles. Dans ce cas il y a lieu à interprétation. Comment se fait l'interprétation des traités ?

Interprétation des traités

Ici comme en tant d'autres matières, nous constatons une évolution considérable et très avantageuse. Jusqu'ici l'interprétation d'un traité ne pouvait se faire que d'un commun accord. En droit international public il n'y avait pas jusqu'ici de juges s'imposant aux parties. La situation est déjà modifiée et est en train de se retourner complètement. Il en est déjà autrement pour tous les Etats signataires de la clause facultative prévue par l'article 36 du statut de la Cour permanente de Justice internationale qui consiste pour ces Etats dans l'obligation d'accepter désormais la juridiction de cette Cour; si nous parlons de clause facultative à propos d'obligation, c'est parce que, une obligation générale n'existant pas encore, il faut que les Etats aient signé la clause facultative pour être liés. Ces Etats sont déjà au nombre de 49, dont sept ont omis de ratifier la clause. Mais il y a donc déjà une quarantaine d'Etats qui l'ont signée et ratifiée, de telle sorte qu'elle est en vigueur en ce qui les concerne; en cas de difficulté sur l'interprétation des traités pour ces Etats la juridiction de la Cour permanente est devenue obligatoire dans tous les cas énumérés dans l'article 36.

L'art. 36 du Statut de la C. perm. de Justice intern. et la clause facultative

3°-Durée des traités

Ce point est très discuté. Ici encore nous allons constater d'une façon générale l'application des mêmes règles qu'en droit privé mais avec certaines différences tenant toujours à ce fait que pendant longtemps il n'y a pas eu en principe, de juges au-dessus des Etats. Même aujourd'hui ce juge n'existe que pour les Etats qui y ont consenti. Quand un traité a été conclu pour une durée déterminée, le principe est que les contractants sont liés jusqu'à expiration du terme fixé, et il ne souffre guère d'exceptions. Il n'en souffre que dans des cas tout à fait exceptionnels, comme était auparavant le cas de guerre qui suspendait de plein droit l'application des traités, (supposons un traité en matière douanière conclu pour 10 ans entre deux Etats; il est évident que si la guerre survient dans cet intervalle le traité se trouvera sus-

Traités conclus pour une durée déterminée

Source : BIU Cujas

pendu). Mais, sauf le cas de guerre, quand un traité a été conclu pour une durée déterminée, il ne parait pas susceptible de pouvoir recevoir des modifications à ce point brusques et imprévues que les Etats contractants ne soient pas tenus de le respecter comme le sont dans des cas analogues les simples particuliers dans leurs conventions. Mais, en ce qui concerne les particuliers, une convention est toujours de durée limitée, au moins limitée à la durée de la vie et encore nous savons que beaucoup de législations, dont la législation française, n'admettent pas qu'on engage ses services à vie.

Traités sans limitation de durée

Que décider pour les Etats, qui, eux, étant des personnes morales ou juridiques, peuvent vivre indéfiniment, donc peuvent conclure des traités sans limitation de durée; ils peuvent même les conclure à perpétuité, ou bien, et le cas revient presque au même, ils peuvent les conclure pour un terme si éloigné - 99 ans par exemple - qu'il peut se produire dans l'intervalle des choses qui rendront ce traité difficile à exécuter. On peut dire que les traités conclus à perpétuité se présentaient auparavant assez souvent, notamment ceux qui précisément sont le plus exposés à varier, - les traités d'alliance; les traités d'alliance étaient toujours faits sans limitation de durée quand ils n'étaient pas faits expressément à perpétuité; il semblait peu convenable, quand on passait un traité d'alliance, de supposer que l'amitié des deux pays fût susceptible de s'atténuer si vite ou de disparaître.

Or cette question de durée présente une importance capitale. Il existe ici une théorie spéciale au droit international public. On voit une fois de plus que si les règles découlant directement de l'idée de justice sont les mêmes en principe que pour les particuliers, ce n'est pas sans certaines réserves exceptionnelles.

Clause rebus sic stantibus

Cette clause qui est spéciale au droit international public et qui permet de mettre fin aux traités conclus pour une très longue durée et a fortiori aux traités perpétuels est la clause rebus sic stantibus (les choses restant en l'état) ce qui est, comme souvent, l'abréviation d'une formule plus complète : omnis conventio, interpretatur rebus sic stantibus (V. sur cette clause la thèse de doctorat de M. Radoïkovitch "La révision des traités et le Pacte de la Société des Nations", Paris 1930).

Cette clause a fait l'objet de très nombreuses discussions; on se rend compte en effet à la fois de sa grande utilité et de son grand danger. Elle est

Source : BIU Cujas

reputée sous-entendue dans les traités permanents. Faut-il considérer qu'une clause de ce genre est une anomalie flagrante et que le droit international public s'écarte ici complètement des principes du droit privé ? Non. Pour atténuer cette anomalie il suffit de remarquer que l'on rencontre en droit privé des clauses de ce genre. La seule différence est que le droit international est plus large et en somme si la clause était appliquée honnêtement, ce qui n'est pas toujours le cas, il semble qu'elle soit plus conforme aux principes de la bonne foi que l'exécution stricte d'une convention, lorsque les circonstances ont à ce point changé que sa conclusion dans les conditions nouvelles n'aurait certainement pas eu lieu. Nous avons dit que même en droit privé on rencontrait des atténuations de ce genre; par exemple le juge a parfois le droit d'atténuer telle clause d'un contrat, lorsque les parties n'ont pas pu prévoir certains faits qui sont venus bouleverser l'économie de ce contrat; si les applications de ce principe sont très rares en temps de paix, au contraire des applications fréquentes et importantes en ont été faites au cours de la guerre; en droit privé cette clause s'appelle la clause d'imprévision. La théorie de l'imprévision a été soutenue d'abord par les Compagnies du gaz qui se trouvaient en lutte avec les municipalités, notamment à Bordeaux (1); il y avait partout des marchés entre les Compagnies du gaz et les villes; les villes voulaient exiger l'exécution de ces marchés, le gaz vendu à un prix de tant, alors que le prix du charbon avait considérablement augmenté. La Cour de Cassation s'est refusée à admettre cette thèse même dans les cas où elle semblait le moins discutable il a fallu une loi pour l'admettre dans les cas les plus favorables (loi Faillot, qui ne vise d'ailleurs que les contrats passés avant la guerre). Mais en ce qui concerne les services publics la chose était de la compétence des autorités administratives, et le Conseil d'Etat a reconnu qu'il y avait lieu d'appliquer dans ce cas la théorie de l'imprévision (1).

L'imprévision en droit interne

... en droit international

On se rend compte que si la question de principe ne fait pas de difficultés et que si, honnêtement, il semble que cette clause doive jouer en droit international comme en droit privé, son application soulève en droit international une difficulté très grave. En droit privé il n'y a pas de difficulté absolue à admettre le fonctionnement de la clause d'imprévision; ce ne sont pas les parties qui auront le droit d'apprécier s'il y a lieu ou non de faire jouer l'imprévision;

(1) C.E. 30 Mars 1916 (Sirey. 1916.3;17)

Source : BIU Cujas

lorsqu'elles ne s'entendent pas, c'est le juge qui décidera. Or en droit international public, jusqu'ici il n'y avait pas de commun juge entre Etats, et décider que l'un des Etats va pouvoir en cas de conflit être seul juge des cas imprévus dans lesquels il va pouvoir se délier unilatéralement, c'est la porte ouverte à tous les abus. Aussi a-t-on parfois essayé de soutenir que c'est la clause elle-même qui devrait être rejetée à raison des abus à craindre.

Affaire des zones franches

La dernière fois que cette solution a été proposée, c'est dans la fâcheuse affaire des zones entre la Suisse et la France, qui vient depuis plusieurs années troubler les bons rapports de ces deux pays; les juristes suisses ont essayé de soutenir que la clause rebus sic stantibus qu'invoquait la France n'est pas généralement reconnue par le droit international; or il semble bien que cette solution doit être rejetée et qu'au contraire le droit international reconnaissait généralement cette clause; qu'elle puisse donner lieu à des abus, qu'elle y ait donné lieu en fait, la chose n'est pas douteuse, mais on ne peut pas révoquer une clause de droit parce qu'elle est susceptible de donner

Solution juridique de la question

lieu à des abus; il n'y a pas de principe juridique qui ne soit susceptible dans son application de donner lieu à des abus parfois très graves; on se rappelle le vieil adage "strictum jus, stricta injuria". On ne peut prétendre rejeter tous les principes de droit, il faut donc trouver une solution juridique qui sera une question de mesure.

Théorie allemande de la valeur conditionnelle des traités

Nous allons retrouver à ce sujet une opposition marquée entre les théories généralement admises dans deux grands pays en droit international; les théories allemandes et les théories françaises. La théorie allemande du XIX° siècle peut être condensée dans cette affirmation de juristes et de philosophes allemands que les accords internationaux n'ont jamais qu'une valeur conditionnelle. Et quelle est cette condition .? Le premier qui a affirmé la chose avec une telle netteté et qui a été suivi par quantité d'autres est le philosophe Hegel. Hegel ne voit rien au-dessus de l'Etat; on a pu dire qu'il a divinisé l'Etat. Un Etat, d'après lui, a non pas seulement le droit, mais le devoir de ne considérer que son intérêt; son intérêt est sa seule loi, par conséquent un traité n'est valable qu'aussi longtemps qu'il a intérêt à l'observer. Du jour où un traité passé par lui est nettement contraire à son intérêt, l'Etat qui le peut en fait a le devoir de se délier. On se rend compte que des droits et des devoirs de ce genre ne sont pratiques que si on a la force pour soi, car si l'Etat n'est pas le plus fort, il aura beau

Source : BIU Cujas

invoquer son intérêt, l'autre ne l'admettra pas et continuera à imposer l'exécution du traité. Ceci revient donc au critérium de la force.

Ce critérium était en effet généralement reçu en Allemagne, Après Hegel quantité de juristes, d'historiens, de diplomates et d'hommes politiques acceptèrent la même doctrine : Mommsen, Von Bernhardi, von Treitschke , déclaraient que le plus haut devoir de l'Etat est d'accroître sa puissance même au mépris des traités. Que faut-il penser de cette première solution?

Critique

Si l'on admet une telle conception de la clause "rebus sic stantibus", il est inutile de passer des traités, puisque les Etats ne les respecteront qu'aussi longtemps qu'ils y trouveront leur intérêt et qu'ils cesseront de le faire dès qu'ils considèreront que le traité en question nuit à cet intérêt. Il n'y a plus de place ici pour le droit et la bonne foi; c'est le régime de la force qui est proclamé. Cette conception est inadmissible, elle est contraire à toute vie sociale, aussi bien entre Etats qu'entre individus. Le premier principe de la vie sociale est qu'on puisse compter sur le respect des engagements honnêtes et librement pris. Mais il y a cependant un juste milieu à tenir, et même le droit privé, qui se rend bien compte de la nécessité de s'en tenir en principe à cette règle nécessaire de la vie sociale, admet certaines atténuations; par exemple l'article 1780 du code civil français ne permet d'engager ses services personnels que pour une durée limitée; celui qui aurait engagé ses services à vie peut reprendre sa liberté.

A fortiori doit-il en être de même pour les Etats qui peuvent vivre des siècles et qui peuvent au cours des siècles se trouver dans des conditions de vie totalement différentes de celles qui existaient au moment de la conclusion du traité. Le traité pouvait avoir été passé avec la plus entière bonne foi des deux côtés; il pouvait être juste quand il avait été passé et être devenu dans la suite contraire à la justice. Il faut donc admettre, non seulement que l'inexécution du traité devient légitime en cas de force majeure, comme en droit privé, pour les contrats, mais que le traité pourra être modifié chaque fois que les circonstances sont devenues telles qu'il n'aurait pas été conclu dans les conditions nouvelles. Si de bonne foi les conditions nouvelles rendent impossible, au point de vue des intérêts vitaux d'un Etat, le principe du maintien d'un traité, il semble qu'il faut arriver à le modifier. Il n'y a pas plus de traité valable à perpétuité que de lex in perpetuum valitura. Ce n'est pas parce que du temps des premiers Carolin-

Il n'y a pas de traité valable à perpétuité

Source : BIU Cujas

giens une loi aurait été passée avec la clause expresse qu'elle serait valable à perpétuité que cette loi nous obligerait aujourd'hui. Il en est de même en matière de traités. Quand se produisent des circonstances graves qui bouleversent la situation existante au moment de la conclusion du traité, les Etats contractants ont le droit d'en demander la modification.

La clause r.s.s. avant le Pacte de la S.D.N.

Cela veut-il dire que chaque Etat ait le droit de se dégager unilatéralement ? Nous nous trouvons ici dans une de ces matières où il était impossible jusqu'ici de poser une règle précise en droit international parce qu'il n'y avait pas de juge et qu'on était obligé ou bien de nier complètement la clause ou bien de donner à un Etat le droit de se dégager. C'est ce qu'admettaient parfois les Etats. Le cas le plus célèbre d'application de cette clause, qui fut blâmée par les Puissances réunies, survint en 1870. Après la guerre de Crimée, la Russie vaincue avait été obligée de souscrire à certaines stipulations qui lui étaient très pénibles, comme celle de ne plus fortifier ses ports sur la mer Noire et de ne pas y entretenir de flotte de guerre. En 1870 la France et l'Allemagne étaient trop occupées pour pouvoir intervenir; la Grande-Bretagne qui était la plus intéressée au maintien de ce traité ne pouvait pas agir seule contre la Russie. Celle-ci considéra donc que les circonstances lui étaient favorables et elle déclara qu'elle ne se considérait plus comme liée par les stipulations du traité de Paris, invoquant la clause rebus sic stantibus. Etait-elle en jeu ici ? En réalité non. Il n'y avait rien de changé dans la situation depuis 1856, date à laquelle ces clauses avaient été aussi désagréables à la Russie qu'elles l'étaient en 1870. La seule chose changée était que la Russie n'avait pas jusqué-là osé se délier unilatéralement, et que, la guerre franco-allemande rendant impossible l'intervention de deux Etats et l'intervention isolée de l'Angleterre, elle se trouvait alors en fait libre d'agir comme elle le voulait.

La clause r.s.s. et le traiyé de Paris de 1856

Les Puissances ne purent rien faire à l'époque mais elles avaient trouvé ce précédent très regrettable, non sans raison. Aussi tinrent-elles après la fin de la guerre une conférence à Londres et les Puissances réunies à Londres condamnèrent expressément la façon de faire de la Russie; mais la chose était faite et on ne pouvait pas y revenir. On peut citer un autre cas de ce genre , celui de la rupture du concordat français, qui mériterait aussi d'être blâmé. En 1905, la France procéda à la rupture unilatérale du Concordat à l'égard du Saint-Siège.

rupture du Concordat 1905

Source : BIU Cujas

Même avant les essais d'organisation de la communauté internationale, dans des cas de ce genre l'Etat qui croit réellement pouvoir invoquer un changement essentiel dans l'état de choses qui existait au moment où a été passé le traité devait, honnêtement, entamer avec l'autre Etat des négociations en vue de la modification du traité. Ce n'est que dans le cas de refus de parti pris par l'autre Etat contractant d'entamer ces négociations ou de les poursuivre en vue d'une nouvelle convention que l'autre contractant, à la dernière extrémité, pouvait se dégager de lui-même, pourvu qu'il le fît de bonne foi et avec équité;

La clause r.s. s. et le Pacte de la S.D.N.

Nous disons que ceci vise l'état de choses ancien Aujourd'hui il y a quelque chose de changé, Depuis le pacte de la S.D.N., il y a toujours possibilité pour les Etats membres, dans un cas de ce genre, de recourir soit à la médiation du Conseil, soit à un autre article du Pacte qui est très important, l'article 19, qui permet à l'Assemblée de la S.D.N. de procéder de temps à autre à une révision des traités reconnus inapplicables ou qui mettent en danger la paix du monde. Malheureusement, si le principe a été posé, l'article 19 n'indique aucunement les conditions où pourra fonctionner ce droit si important. C'est l'Assemblée, et non pas le Conseil, qui est compétente. Doit-elle prendre cette décision à l'unanimité, les parties comprises ? Nous reviendrons bientôt sur ce point.

Conclusion

Il faut retenir de la discussion de cette clause rebus sic stantibus qu'il y a une distinction à établir suivant que le traité a été passé pour une durée déterminée ou pour une durée illimitée. Quand il est conclu pour un temps déterminé on ne peut pas en principe appliquer la clause rebus sic stantibus; s'il a été conclu au contraire pour une durée illimitée, la clause doit être considérée comme sous-entendue de plein droit, mais elle doit être maniée honnêtement et sans surprises, comme l'a décidé en France la jurisprudence dans l'interprétation de l'article 1780 du code civil; dans ces conditions la clause doit être considérée comme une application du droit commun parce qu'il n'y a pas d'engagements valables pour une durée illimitée quand il s'agit de prestations à continuer.

Fin des traités

Les traités prennent fin de façons très différentes et dont beaucoup sont simplement l'application du droit commun des obligations. Il faut appliquer aux traités tous les modes d'extinction relatifs aux contrats, comme l'arrivée du terme extinctif ou la surve-

Source : BIU Cujas

nance de la condition résolutoire. Les traités, comme les contrats, comportent également une condition résolutoire, sous entendue de plein droit. C'est celle qui vise l'inexécution des obligations par l'autre partie. En cas d'inexécution par l'un des contractants, l'autre a le droit de se refuser à exécuter lui aussi le traité. C'est le droit commun de tous les pays (V. en France l'article 1184 du Code civil).

Il faut encore citer le mutuel dissentiment des Etats contractants; ce que le mutuel consentement de deux ou de plusieurs contractants a fait, le mutuel consentement peut le défaire. Il y a aussi, la renonciation. En droit international comme en droit privé, un Etat peut toujours renoncer aux droits qu'il s'est fait reconnaître par un traité. Ces renonciations sont relativement rares surtout quand elles se présentent en bloc. On peut cependant citer un exemple curieux d'une renonciation en bloc à tous les droitstenus d'un traité et au droit même de conclure des traités dans l'avenir. Cet exemple est celui de la Mongolie, qui, aujourd'hui, attire particulièrement l'attention. La Mongolie, un peu avant la Révolution russe, avait réussi à obtenir une sorte d'autonomie sous un condominium russo-chinois; mais lorsque la Révolution soviétique éclata en Russie, la Mongolie, pour ne pas se trouver sous le joug soviétique, renonça à cette sorte d'autonomie pour se replacer complètement sous le contrôle de la Chine; de sorte que tous les traités qu'elle avait conclus comme puissance indépendante tombaient par ce fait même; en effet pour pouvoir conclure un traité, il faut être un Etat ou une collectivité autonome, doté de la personnalité internationale; la Mongolie perdant cette personnalité internationale, les traités qu'elle avait conclus tombaient en bloc.

Renonciation en bloc (Ex. de la Mongolie)

Il faut enfin ajouter comme cause mettant fin aux traités l'impossibilité d'exécution soit juridique, soit résultant de la force majeure. Nous n'insistons pas sur le cas de la dénonciation unilatérale; car cela nous ramène à la clause rebus sic stantibus.

Nous ne voudrions plus insister que sur un seul mode de terminaison des traités qui a été longtemps discuté et qui est propre au droit international : la guerre. La guerre doit-elle être considérée comme un mode d'extinction des traités ? Ce serait là une cause d'extinction qui sortirait tout à fait du droit commun et qui serait propre au droit international public. Les traités conclus entre puissances belligérantes prennent-ils fin de plein droit par la guerre ? Certains auteurs l'ont soutenu. Il y a là une exagération Il est certain qu'il faut distinguer entre les diverses sortes de traités.

La guerre doit-elle être considérée comme un mode d'extinction des traités

Source : BIU Cujas

Prenons par exemple ceux qui ont précisément trait à la guerre; la convention de Genève relative aux blessés militaires, les conventions de La Haye relatives aux lois de la guerre. Voilà des traités qui ont la guerre en vue, ils sont conclus pour elle; il serait tout à fait inutile de les conclure s'ils étaient détruits juste lorsqu'elle éclate. Il y aurait là une solution contraire à la bonne foi la plus élémentaire.

Il y a donc des traités que la guerre ne rompt pas; on peut même dire que c'est la guerre qui les fait entrer en vigueur, puisqu'en dehors de la guerre il ne se présente ni blessés militaires ni obligations de respecter les lois de la guerre.

En laissant de côté ces traités qui ont la guerre en vue, faut-il dire que la guerre fait disparaître tous les autres traités ? Même ici l'affirmation serait excessive. Il y a un certain nombre de traités qui sont simplement suspendus par la guerre. Leur application est provisoirement interrompue, puisque tous les rapports entre Etats belligérants sont rompus, mais ces traités peuvent et doivent revivre à la fin de la guerre. Prenons les conventions relatives à la navigation, à la protection de la propriété littéraire ou artistique, de la propriété commerciale ou industrielle; il n'y a aucune raison pour que les stipulations de tous ces traités qui n'auront pas pu rester en vigueur pendant laguerre, puisqu'il n'y a pas de relations entre les nationaux belligérants ne reprennent pas après celle-ci.

Doivent être considérés comme amulés définitivement par la guerre uniquement les traités qui sont en contradiction avec l'état de guerre. Si les deux belligérants avaient conclu un traité d'alliance, ce traité tombe par le fait de la guerre et il ne peut revivre, sauf le cas où après la guerre une convention formelle serait prise en ce sens.

Ajoutons d'ailleurs que cette question de l'extinction des traités par la guerre; qui semble présenter une importance capitale, est en réalité moins importante qu'elle ne le paraît; justement parce qu'elle présente dans la pratique une importance considérable, presque toujours les traités de paix contiendront des clauses spéciales indiquant d'une façon précise quels traités sont remis en vigueur et s'ils le sont avec ou sans modifications.

§ 3 - Sources indirectes du droit international

A - Lois et arrêts nationaux

Certains juristes font remarquer que ce ne sont

Source : BIU Cujas

Sources ou documents

pas là des sources du droit international, mais seulement des documents; les lois nationales sont, peut-on dire, des matériaux de construction du droit international.

Les lois nationales

Il est certain que bien des lois nationales sont devenues des règles internationales; c'est le cas par exemple de l'ordonnance de Louis XIV sur la marine (1681) mais elle n'est pas pour cela une source du droit international. Ce n'est que l'acceptation par les autres Etats de règles semblables qui font de ces lois et règlements des règles du droit international.

Comment elles passent dans le droit international

Ils deviennent ainsi des éléments de la coutume internationale. Ce sont ces éléments qui ont servi à fonder la coutume internationale, mais c'est bien entendu comme coutume internationale, et non comme lois ou règlements français, anglais ou américains, qu'ils seront appliqués. On peut citer un autre exemple remarquable de ce passage du droit interne dans le droit international. C'est celui des instructions officielles sur la conduite des armées en campagne, prises par les Etats-Unis au cours de la guerre de Sécession, cette guerre qui devait pendant des années mettre en opposition le Sud et le Nord des Etats-Unis, comme l'ordonnance sur la marine de Louis XIV ces instructions apparurent comme les plus sages et les plus complètes qui eussent été prises jusque là de sorte que l'essentiel en est passé dans les instructions des autres pays et a fini par être codifié dans le règlement des lois de la guerre sur terre de la Conférence de La Haye. Ici aussi ce n'est pas en tant qu'instructions nationales, c'est parce qu'elles ont été adoptées par les autres pays, qu'elles sont devenues une règle internationale.

Exemple

Décisions judiciaires

Décisions judiciaires - Il s'agit ici des décisions judiciaires prises dans les divers Etats. Nous n'étudions pas pour le moment les décisions des juridictions internationales; celles-ci, depuis surtout la création de la Cour permanente de Justice internationale, qui est vraiment une juridiction internationale, deviennent non pas tout à fait le mode de formation, mais tout au moins le mode de constatation le plus important de la coutume internationale, une décision d'une juridiction internationale, ou bien contribue à créer, ou bien constate la coutume internationale. Mais il s'agit ici des arrêts des cours de justice nationales. Certains ont une grande importance au point de vue de la coutume internationale.

Décisions des cours d'amirauté

Prenons par exemple les décisions des Cours d'Amirauté anglaises. Nous savons qu'en temps de guerre les navires de commerce ennemis peuvent être saisis, de même que les navires de commerce neutres qui font

Source: BIU Cujas Reproduction interdite

la contrebande de guerre. Mais pour éviter tout abus (surtout du temps des corsaires la mesure était très utile) ces saisies doivent être jugées par un tribunal ou une Cour des prises. En Angleterre c'étaient les Cours d'Amirauté. En raison de l'énorme développement de la marine anglaise il est bien certain que les juridictions des Cours d'amirauté anglaises ne pouvaient pas ne pas avoir un grand effet pratique, la plupart des neutres étant obligés de s'y soumettre. Il en était un peu de même pour les décisions des tribunaux de prises français, américains, etc. Mais on constatera ici encore comme pour les lois nationales, et a fortiori, qu'il ne s'agit que de simples documents qui n'ont par eux-mêmes aucune valeur directe en droit international. Disons même que cette jurisprudence nationale portant sur des questions internationales a beaucoup moins de valeur que n'en ont des décisions de tribunaux en droit interne; en droit interne une jurisprudence ferme peut créer une règle de droit -les tribunaux ne jugent que très difficilement contre une jurisprudence ferme de la Cour de Cassation ,puisqu'ils savent que leur décision sera cassée-; mais ici il s'agit d'une jurisprudence nationale, par conséquent unilatérale et sujette à caution; ces décisions ne lient pas les autres Etats et elles ne s'imposeront que par la force de la raison; elles ne s'imposeront que si elles paraissent aux Etats être particulièrement sages et justes et ce n'est qu'alors qu'elles acquèreront une portée internationale, lorsqu'elles auront été peu à peu acceptées par les autres pays.

Donc, qu'il s'agisse de lois, de règlements, ou de décisions judiciaires des divers pays, tout ceci ne peut être considéré que comme une source d'un caractère tout à fait indirect, de simples documents, de simples matériaux de construction du droit international.

B - Doctrine

Doctrine nationale et doctrine internationale

Ici la question est un peu plus délicate, parce qu'on ne peut pas distinguer aussi nettement doctrine nationale et doctrine internationale. Tout juriste national qui écrit sur les matières internationales devient par là même juriste ou publiciste du droit international. Quelle est la valeur des écrits de ces juristes ou publicistes ?

2 catégories de juristes

On peut les répartir en deux catégories, les juristes officiels et les juristes non officiels.

a) juristes officiels

Les juristes officiels comprennent les juristes qu'on appelle dans beaucoup de pays les jurisconsultes du ministère des Affaires étrangères et en Angleterre les conseillers juridiques de la Couronne. Ce

Source : BIU Cujas

sont des juristes qui en raison de leur particulière compétence sont nommés par leur pays pour s'occuper des affaires internationales. En principe tout ce qui en droit interne est officiel a plus de valeur que

b) juristes non officiels

ce qui ne l'est pas. Il en est autrement ici. C'est parce qu'ils sont juristes officiels que leur opinion a moins de poids, car les juristes indépendants sont moins suspects de partialité. C'est pour cela, qu'ils sont considérés, quand ils sont quasi-unanimes, dans les divers pays comme donnant une notion exacte du droit international sur une question. M. Renault, a déclaré qu'il fallait y voir les "témoins des sentiments et des usages des nations civilisées". Et un juriste anglais le Chancelier Kent a dit que "quand la plupart des jurisconsultes sont d'accord sur une règle, la présomption en faveur de cette règle ne peut être contredite que par une nation qui se ferait un jeu de la justice". On peut admettre que, quand une forte proportion de juristes est d'accord sur une règle, il y a présomption en faveur de cette règle.

Rôle de la doctrine

Donc si la doctrine ne constitue pas une source directe du droit international, on ne peut pas nier qu'elle joue un rôle considérable. C'est elle le plus souvent qui d'abord prépare la coutume, qui indique quel progrès pourrait être réalisé sur tel point. C'est elle qui ensuite clarifie la coutume et qui par conséquent aide à sa formation. Nous dirons même que l'influence des grands juristes a été peut-être plus grande quand tout était à créer. On peut dire que Vitoria et Suarez sont les véritables précurseurs du droit international de la guerre, que Grotius et ses successeurs ont fait connaître ensuite à toute l'Europe (De jure belli ac pacis de Grotius, ouvrages de Pufendorf, Wolff, Vattel). A l'heure actuelle on peut faire remarquer que la Société des Nations est une création des juristes et des publicistes qui forment l'opinion publique; pendant longtemps les gouvernants n'ont pas voulu y croire; la force du mouvement doctrinal qui a amené l'opinion publique à se prononcer en ce sens.

Art. 38 du Statut de la C.P.J. I.

Aussi ne faut-il pas s'étonner de voir que par reconnaissance pour le rôle qu'ont joué les juristes dans la formation du droit international le statut de la Cour permanente de Justice internationale mentionne expressément la doctrine comme une des sources de droit appliqué par la Cour. Nous allons citer à raison de son importance, l'article 38 du statut de la Cour permanente. Il a été souvent critiqué, peut-être d'une façon excessive, mais à l'heure actuelle il constitue le droit positif en la matière. Voici quel-

Source : BIU Cujas

les sont les règles qu'applique la Cour permanente, lorsqu'elle est saisie.

Art. 38 "La Cour applique" :

1°- "Les conventions internationales, soit générales, soit spéciales, établissant des règles expressément reconnues par les Etats en litige":

(Ici il n'y a rien à ajouter, ces conventions internationales sont les traités généraux visant tous les Etats et les traités spéciaux visant les Etats en litige).

"2°- La coutume internationale comme preuve "d'une pratique générale acceptée comme étant de droit" (la rédaction n'est pas très heureuse mais on comprend ce qu'elle veut dire).

3° "les principes généraux de droit reconnus par les nations civilisées";

4° "sous réserve de la disposition de l'art.59 (celui qui vise l'autorité relative de la chose jugée les décisions judiciaires et la doctrine des publicistes les plus qualifiés des différentes nations, comme moyen auxiliaire de détermination des règles de droit"

On a donc adopté le système continental et non pas le système anglo-saxon d'après lequel les précédents judiciaires font loi en quelque sorte. Ici c'est le principe de l'autorité relative de la chose jugée qui triomphe.

Enfin le dernier alinéa s'exprime ainsi :

"la présente disposition ne porte pas atteinte à la faculté de la Cour, si les parties sont d'accord, de statuer ex aequo et bono"

Passons à l'examen de ce texte.

"les principes généraux de droit" -Il ne s'agit pas ici de la coutume internationale, ni de la législation interne

Les deux premiers alinéas n'ont pas à être commentés. Les difficultés commencent avec le troisième. Que signifient ces "principes généraux de droit" ?

Il semble que cette expression ne puisse pas viser les règles internationales qui sont généralement reconnues par presque tous les Etats parce que cela ferait double emploi avec la coutume internationale, la pratique générale des Etats. D'un autre côté, pour les raisons que nous avons indiquées en examinant la valeur en droit international des lois internes, ce texte ne semble pas pouvoir viser les principes de droit interne d'un Etat donné, puisque ces principes ne sont pas opposables aux autres Etats.

Que signifient-ils donc ?

Interprétation de cette expression

Il y a eu diverses interprétations de ce texte. Certains auteurs admettent qu'il vise les principes généraux du droit que les Etats reconnaissent et pratiquent en dehors de leurs relations réciproques. Par exemple les principes qu'ils appliquent dans leurs

Source : BIU Cujas

rapports avec leurs propres nationaux - ces principes comme ceux qu'on retrouve dans tous les pays et qui sont consacrés en France dans l'article 1134 du code civil (les conventions doivent être exécutées de bonne foi) l'article 1184 (résolution pour inexécution des charges) l'article 1382 (responsabilité pour faute) la prescription, l'enrichissement sans cause, etc. Dans tous ces cas il s'agit de principes généraux que l'on rencontre dans les législations des divers pays; alors mêmes qu'ils n'auraient pas fait l'objet d'une coutume ou d'un accord international, on les applique comme étant reconnus par toutes les nations civilisées.

Certains juristes déclarent que dans ces conditions il aurait mieux valu supprimer ce paragraphe et que les paragraphes relatifs à la doctrine et à la coutume auraient suffi; on peut contester ce point de vue. D'autres en effet affirment que ce texte a le grand avantage de poser ce principe qu'il existe un droit positif international indépendant de la volonté des Etats. En effet il affirme qu'il existe des principes généraux de droit; il aurait mieux valu dire" des principes de droit généralement reconnus", ce qui aurait indiqué que ces principes, étant généralement reconnus par les Etats civilisés, pourraient être opposés même à un Etat qui dans un cas particulier les nierait parce qu'il y aurait un intérêt.

La doctrine

Certains auteurs sont d'avis aussi que le paragraphe 4 qui vise la doctrine est à rejeter. Ils se refusent à voir dans la doctrine une source de droit. L'affirmation de ces juristes s'explique par l'erreur encore trop répandue aujourd'hui que c'est la volonté de l'Etat qui est la seule source de droit. Il n'y a qu'une seule source profonde du droit, c'est le droit rationnel ou objectif et non pas la volonté arbitraire de l'Etat. Ce droit est reconnu d'une façon formelle par la loi ou la coutume, la loi nationale, ou la loi internationale, qui ne font que le constater. Mais souvent il faut le découvrir, ce n'est pas du premier coup qu'on trouve toujours la solution la meilleure et c'est là que la doctrine comme la jurisprudence, surtout internationale, peuvent jouer un rôle considérable pour le développement de la science du droit. Ce sont elles qui forment la conscience juridique d'une élite d'abord, puis de l'ensemble du peuple; ce qu'on appelle souvent en Allemagne la conscience juridique commune. Nous savons que même en droit interne il y a eu des juristes qui ont joué un rôle capital, il suffit de citer l'influence d'un Maurice Hauriou en droit administratif français, et la chose est plus marquée encore en droit international. Il suffit de rappeler Vitoria, Suarez, Grotius, etc.

Source : BIU Cujas

Le dernier alinéa de l'art. 38 : l'équité

Jusqu'ici il semble qu'il faut approuver sans réserves et sauf précisions dans la forme tous les principes posés dans l'article 38 du statut de la Cour permanente. C'est son dernier alinéa qui est peut-être le plus délicat : "La présente disposition ne porte pas atteinte à la faculté pour la Cour, si les parties sont d'accord, de statuer ex aequo et bono"

Le juge peut toujours s'inspirer de l'équité

Ce texte est rédigé de telle sorte qu'on a pu soutenir, tout à fait à tort, que la Cour permanente ne peut jamais faire appel à l'équité en dehors du consentement des parties. Si la formule "statuer ex aequo et bono" peut être prise comme équivalente à la formule statuer en équité, il semble que la Cour ne peut utiliser l'équité que si les parties sont d'accord. Or l'équité, ce n'est, tout au moins dans la conception du droit continental européen, que l'application du principe de justice à un cas particulier, de sorte qu'on ne comprendrait pas un juge qui dans un cas où la solution n'est pas claire ne s'inspirerait pas de l'équité. C'est pour lui un des grands éléments d'une bonne décision. Ce que l'article a voulu dire, mais c'est ce qu'il dit assez mal, c'est qu'il ne faut pas d'une façon générale considérer le juge comme un législateur. Le juge en principe doit appliquer la règle de droit là où il en existe. L'équité ne lui sert donc qu'à une chose, c'est soit à la compléter s'il n'y en a pas, soit surtout à l'interpréter là où la règle est obscure. Ce serait exactement le sens de l'article 4 du code civil français qui interdit aux juges le déni de justice: le juge doit donc se prononcer même s'il n'y a pas de disposition de loi réglant le cas qui lui est soumis. L'article 1 du Code civil suisse va plus loin; il décide que lorsque la loi est obscure ou n'existe pas sur un point donné le juge peut statuer en faisant pour ce cas particulier ce qu'aurait dû faire le législateur s'il avait posé une loi générale; c'est indiquer d'une façon très nette qu'en l'absence de loi le juge devient en quelque sorte législateur, mais uniquement pour un cas donné.

mais il ne peut au nom de l'équité faire oeuvre de législateur

Donc le juge, dans l'interprétation que nous donnons, peut et doit appliquer l'équité pour interpréter la loi si elle est obscure, mais il ne peut pas au nom de l'équité se mettre en opposition avec le droit positif existant; il ne peut pas modifier la loi internationale. Il semble bien que ce soit ce qu'ait voulu dire l'article 38 et son exigence s'explique alors très bien. Il prévoit le cas d'un différend qui est, comme on le dit souvent, plutôt politique que juridique. Un différend non juridique, c'est-à-dire qui est en dehors des cas prévus par la règle de droit,

Cas prévu par l'art. 38

Source : BIU Cujas

doit donc être réglé en équité, il peut se faire que les Etats consentent à ce qu'il le soit en dehors des principes communs du droit international, s'ils apparaissent comme trop durs dans ce cas. Mais comme on ne peut pas permettre aux juges d'aller contre la loi de leur propre autorité il faut que les deux parties y aient consenti. C'est ce qui se passe dans le cas de l'affaire des zones franches entre la France et la Suisse; il y a eu un compromis peu clair d'où il semble que la Cour permanente pourrait avoir compétence pour trancher la question en équité; ce compromis, qui aurait besoin d'être précisé sur ce point, a donné lieu à une discussion très importante et à l'opposition du juge américain M. Kellog; celui-ci a déclaré qu'alors même qu'il y aurait consentement formel des deux Etats la Cour n'aurait pas compétence pour statuer sur des questions de souveraineté parce que ces questions de souveraineté sont des questions essentiellement politiques et en dehors de la compétence de la Cour. Il y a là une erreur de droit positif, puisque nous nous trouvons en présence d'un texte formel faisant partie du statut de la Cour, et qui déclare que la Cour peut statuer ex aequo et bono si les parties sont d'accord. Erreur aussi au point de vue du droit rationnel. Voici par hypothèse une question très délicate qui est peut-être prévue par une règle internationale, mais dont l'application au cas en litige est contestée: comment les Etats ne pourraient-ils pas avoir la faculté de déclarer que cette question doit être tranchée en équité, sans tenir compte de ce texte peut-être douteux ? Personne ne doute qu'ils ne puissent le faire s'ils soumettent la question à un arbitre; l'arbitre ainsi autorisé pourra statuer en équité. Si l'arbitre peut le faire, pourquoi la Cour permanente ne le pourrait-elle pas ? M. Kellog déclare qu'un tribunal est là pour juger en droit, appliquer la loi et non pas pour la créer. Il serait facile de lui objecter des exemples; ainsi la Cour de Cassation française a été prise dans un conflit entre l'Etat français et le Nicaragua comme arbitre, du consentement du Nicaragua (c'était très flatteur pour elle, puisque c'était montrer combien on comptait sur son impartialité); qu'est-ce qui empêche deux Etats de faire à l'égard de la Cour permanente ce que ces deux Etats avaient fait pour la Cour de Cassation française ? Une juridiction ne peut statuer en équité dans ce sens qu'elle serait autorisée à aller contre la loi existante en l'absence d'accord formel des parties; mais s'il y a accord formel des parties elle peut le faire. La Cour permanente n'a d'ailleurs jamais cherché à statuer ainsi en dehors de consente-

Le compromis de l'affaire des zones franches

Source : BIU Cujas

ment des parties.

Principaux auteurs du droit international public

Indiquons à l'occasion de la doctrine, les principaux auteurs de droit international public. En ce qui concerne les anciens auteurs, nous avons souvent cité les plus importants, les remarquables juristes de l'école espagnole, notamment Vitoria et Suarez au XVI° siècle; Grotius, Pufendorf au XVII° siècle - Vattel et Bynkershoek au XVIII° siècle. Au XIX° siècle, ils sont trop nombreux pour être cités, les meilleurs traités de D.I. P. en langue française étaient ceux de Calvo, Rivier, Despagnet; il y a eu en France peu de traités de D.I.P. parus depuis la guerre; l'ouvrage le plus important que l'on puisse citer est celui de Paul Fauchille (dernière édition en 4 volumes). C'est la continuation très développée d'un ouvrage précédent (Bonfils - Fauchille). M. Scelle a récemment commencé un traité de D.I. en plusieurs volumes, non encore terminé.

Revues de droit international public

Indiquons les principales revues de droit international public.

La plus ancienne est la Revue de droit international et de législation comparée, fondée en Belgique en 1873 par MM. Rollin et Asser.

Une revue française : la Revue générale de droit international public, de MM. Fauchille et Pillet (Paris 1894).

M. de la Pradelle a fondé à une époque plus récente (1927) une revue quis'appelle Revue de droit international public.

Il faut ajouter le Journal de droit international privé qui a été fondé en 1874 et qu'on a longtemps appelé le Journal Clunet; il s'occupait surtout de droit international privé mais il a été amené à s'occuper de droit international public de sorte que maintenant il s'appelle Journal de droit international.

La S.D.N. fait paraitre un Journal Officiel de ses délibérations et aussi un Bulletin mensuel qui est pratique parce qu'il donne l'indication de tous les événements importants qui se sont passés au cours du mois dans la S.D.N. Il paraît aussi depuis 1927 un annuaire de la S.D.N. qui donne une étude complète de son activité au cours de l'année précédente.

Enfin, l'Europe nouvelle et la Documentation internationale sont des collections très utiles à raison des documents qu'elles publient rapidement; la seconde de ces publications, comme l'indique son nom, s'y consacre exclusivement.

Instituts et Académies de Droit International

On ne peut avoir une vue complète du mouvement scientifique international sans connaître le nom de certains Instituts ou Académies de droit international

Source : BIU Cujas

qui ont fait beaucoup pour le développement de ce droit. Le plus ancien d'entre eux est celui qui porte le nom d'Institut de droit international fondé en 1878 après la guerre franco-allemande. Chaque année il publie un Annuaire où se trouvent rapportés ses travaux de l'année; soit par les projets de codification du D.I.P., soit par les conventions adoptées par les Etats en ce qui concerne les lois de la guerre; la situation des neutres, les lois de la guerre maritime, l'Institut de droit international a considérablement aidé les décisions des futures Conférences officielles souvent, comme pour les lois de la guerre, elles ont largement utilité le projet de l'Institut de D.I.

Il y a aussi depuis la guerre un Institut de droit international américain et enfin depuis 1927 il s'est fondée Paris l'Académie diplomatique internationale.

Il ne faut pas confondre ces Instituts ou Académies avec d'autres établissements qui portent le nom d'Instituts et qui sont en réalité des écoles de haut enseignement international. Nous ne citerons que l'Académie de droit international de La Haye, dotée par le célèbre milliardaire américain Carnegie, qui devait s'ouvrir en 1914. Il a fallu remettre l'ouverture de cette Académie à 1923. Chaque année, pendant les vacances universitaires, pour permettre aux étudiants de tous les pays d'y assister, on fait à La Haye des cours de droit international public et privé et l'Académie publie un recueil de ces cours qui a dépassé aujourd'hui les 40 volumes. Ajoutons enfin l'Institut des hautes études internationales fondé à Paris en 1921, qui fonctionne à la Faculté de Droit et à la dotation Carnégie.

"Les Cours de Droit"
3, Place de la Sorbonne, 3
U
Répétitions Écrites et Orales
Reproduction interdite

Source : BIU Cujas

Chapitre II

ORGANES DES RAPPORTS INTERNATIONAUX

Il semblerait naturel que dans la communauté internationale, il existât des organes spéciaux, des organes internationaux par conséquent, chargés d'abord de prendre les décisions valables pour toute cette communauté et ensuite d'en assurer l'exécution. Ce serait évidemment très préférable à l'état de choses actuel, mais il faut remarquer que même dans certaines Confédérations, même encore aujourd'hui dans certains Etats Fédéraux, il arrive que l'exécution des décisions fédérales soit confiée dans chaque Etat aux agents nationaux. On se rend compte que c'est une condition assez fâcheuse au point de vue de la bonne exécution de ces décisions, parce que cette exécution ne sera faite de façon impartiale que si cela convient aux Etats qui en sont chargés. Mais telle est encore la situation normale en droit international.

Il nous faudra examiner les agents nationaux qui exercent des fonctions d'ordre international et ensuite les véritables agents internationaux qui n'existent que depuis la S.D.N.

Section I

Agents nationaux exerçant des fonctions d'ordre international

Personnel dirigeant

En ce qui concerne le personne dirigeant ce sont, dans la plupart des pays, les mêmes que pour les affaires nationales, il se produit donc ici une sorte de dédoublement de fonction. C'est le Gouvernement qui intervient ici, c'est-à-dire le Chef de l'Etat et les ministres, plus spécialement le ministre des affaires étrangères, et c'est aussi les Chambres, dans la plupart des pays aujourd'hui, pour l'acceptation à donner aux traités ou pour la déclaration de guerre. Enfin à ces agents qui ne sont pas spécialisés puisqu'ils sont constitués par le personnel gouvernemental de chaque pays, il faut ajouter un corps de fonctionnaires spécialisés, les agents diplomatiques. Nous ne parlerons pas des Chambres qui n'interviennent qu'au moment de la ratification.

Agents diplomatiques

Le Chef de l'Etat

Le chef de l'Etat a longtemps joué dans les rapports internationaux, un rôle non seulement considérable, mais à peu près exclusif. On le qualifiait d'un

Source : BIU Cujas

façon courante de souverain. Il exerçait ces attributions soit directement, soit par des délégués qui ne dépendaient que de lui et qui étaient les agents diplomatiques. C'est toujours, si l'on veut, aujourd'hui encore, le souverain de l'Etat qui a seul compétence pour traiter les affaires de droit international mais le sens de ce terme de souverain varie aujourd'hui suivant les pays.

Qui faut-il reconnaître comme souverain

Qui faut-il reconnaître comme souverain dans chaque Etat ? C'est une pure question de droit constitutionnel. Chaque Etat doit reconnaître, non pas à titre de courtoisie internationale, mais en vertu du droit international, comme autorité souveraine des autres pays celle qui est désignée pour chacun de ces pays par leur constitution; du moment qu'il entre en rapport avec ce pays, c'est qu'il considère que c'est un pays civilisé ayant des institutions normales et il est obligé d'admettre sa constitution.

Immunités des chefs d'Etat

A raison de ce caractère international qu'ils ont toujours et qu'ils avaient encore plus auparavant quand ils représentaient exclusivement l'Etat, les chefs d'Etat jouissent de certaines immunités. (Nous parlons naturellement du chef d'Etat en activité). Quelles sont ces immunités ?

a)en matière de juridiction

Le souverain jouit d'une immunité à peu près complète en matière de juridiction pénale ou civile. Il y a quelques exceptions en ce qui concerne la juridiction civile. On admet en effet que le souverain peut être traduit devant les tribunaux civils d'un Etat étranger lorsqu'il se trouve en pays étrangers, dans les cas où il aurait pu l'être s'il n'avait pas quitté son pays. Seuls les tribunaux locaux nationaux sont compétents pour connaître des actions réelles visant un immeuble sis dans ce pays; si donc une question immobilière de ce genre se pose au moment où un souverain réside dans un pays étranger il pourra être traduit devant les tribunaux civils de ce pays comme il aurait pu l'être s'il était resté dans son Etat. On admet aussi que les tribunaux de l'Etat étranger sont compétents si le souverain est demandeur. C'est lui qui demande et on peut admettre qu'il relève de son incompétence la juridiction étrangère par le fait même qu' il lui a demandé de se saisir de l'affaire. Il y a donc deux exceptions en ce qui concerne la juridiction civile.

On peut dire qu'il n'y en a pas en ce qui concerne l'immunité pénale et ici aussi pour des raisons faciles à comprendre. On ne voit pas comment on pourrait poursuivre le souverain ou faire exécuter des condamnations sans soulever des difficultés qui auparavant auraient mené directement à la guerre.

Source : BIU Cujas

b) autres immunités

A côté de ces immunités il y en a certaines autres qu'on a étendues au souverain par un sentiment de courtoisie qu'on peut considérer comme formant aujourd'hui la coutume internationale. Par exemple le souverain en résidence à l'étranger est dispensé du paiement des impôts personnels.

Le souverain ne peut faire que peu de choses par lui-même en ce qui concerne les affaires d'ordre international, surtout dans les pays parlementaires où il ne peut rien décider sans le contre-seing de son ministre des affaires étrangères. De plus un grand Etat doit avoir une représentation permanente dans toutes les capitales étrangères. Aussi a-t-il fallu créer un corps d'agents spécialisés, qui sont les agents diplomatiques.

Agents diplomatiques

Tous les Etats souverains, auxquels il faut assimiler aujourd'hui le Saint Siège et la S.D.N., possèdent le droit de légation actif et passif, c'est-à-dire le droit d'envoyer et de recevoir les agents diplomatiques. Possèdent ce droit dans des conditions un peu spéciales certains membres d'Etats fédéraux, comme la Bavière encore sous la constitution de Weimar, ou des Etats protégés comme la Tunisie (le Bey de Tunis a le droit de légation passive). Enfin depuis que les grands Dominions anglais sont devenus en fait de véritables Etats ils commencent à jouir du droit de légation; le Canada et l'Irlande ont nommé des agents diplomatiques et en reçoivent.

4 classes d'agents diplomatiques

Les agents diplomatiques sont répartis en 4 classes comportant une hiérarchie contre laquelle protestent la République soviétique et les républiques sud-américaines. Ces quatre classes sont les suivantes :

1°- Les ambassadeurs, les légats et les nonces (qui sont les envoyés du Saint-Siège); ils ont des privilèges honorifiques particuliers et un accès direct auprès du souverain. Les légats et les nonces ont un droit de préséance par rapport aux ambassadeurs dans les pays catholiques.

2°- Les envoyés extraordinaires et les ministres plénipotentiaires et, pour le Saint-Siège, les internonces (Ces derniers n'ont pas dans leur classe le droit de préséance qui est réservé aux agents de la première catégorie; entre ministres de la 2° classe, c'est seulement l'ancienneté de résidence dans les pays qui compte).

3°- Les ministres résidents. Ils doivent demander audience au ministre des Affaires Etrangères, et sont accrédités par leur propre ministre des Affaires étrangères;

4°- Les chargés d'affaires. A la différence des

Source : BIU Cujas

agents des trois premières classes qui sont accrédités auprès du souverain, ceux de la quatrième le sont auprès du ministre des Affaires étrangères de l'autre Etat.

Ce sont surtout des distinctions d'ordre honorifique qui caractérisent ces quatre classes d'agents.

Leur mission est permanente ou temporaire

La mission d'agent diplomatique peut être permanente ou temporaire. Il arrive encore, quand un Etat veut honorer un autre Etat, qu'il envoie une mission temporaire dans certains cas spéciaux; avènement d'un souverain, mariage, décès. Ces cas se présentent surtout pour les monarchies et non pour les Républiques. Depuis longtemps, depuis Richelieu, et peut-être faut-il remonter plus haut car il semble que la République de Venise l'ait fait auparavant, les Etats entretiennent des missions permanentes.

Il est curieux de constater que cette innovation qui paraît chose si naturelle aujourd'hui a été très contestée au début; les ambassadeurs s'inspiraient très volontiers des doctrines de Machiavel et leur action même faisait naître parfois des difficultés entre Etats.

Conditions de nomination

Quelles sont les conditions de nomination des agents diplomatiques ? Une première condition générale est qu'ils doivent être de la nationalité du pays qu'ils représentent. Cette condition n'est pas toujours absolue parce qu'une ambassade et même une légation coûtent fort cher; de sorte qu'il arrive parfois à de petits Etats de se faire représenter par des agents d'une autre nationalité, qui résident dans la ville où il s'agit d'être représenté, mais ceci offre certains dangers. Ce que préfèrent aujourd'hui les plus petits Etats c'est d'avoir dans une grande capitale comme Paris un agent qui les représente à la fois auprès de la France, de l'Espagne, du Portugal, etc.

Les lettres de créance

L'agent diplomatique est muni de ce qu'on appelle les lettres de créance; ce sont elles qu'il remet aux autorités de l'Etat étranger, chef de l'Etat ou ministre. L'Etat étranger doit être pressenti sur le

Le droit d'agrément

choix de l'ambassadeur; il a le droit d'agrément; on ne peut le contraindre à recevoir un agent qui serait mal disposé à son égard.

Le personnel de légation

L'agent diplomatique est entouré d'un personnel de légation assez nombreux, conseillers d'ambassade, secrétaires, attachés d'ambassade, attachés militaires, ou navals, attachés commerciaux, chanceliers, aumôniers interprètes, et drogmans. Quant aux aumôniers, ils sont un legs du temps où chaque Etat n'admettait chez lui la pratique que de sa religion nationale; il y a eu une époque où le seul moyen pour un ambassadeur de

Source : BIU Cujas

pays catholique d'assister en Angleterre à une cérémonie de son culte était de recourir à l'aumônier de l'Ambassade. Les interprètes et les drogmans constituent en France un personnel subordonné; il n'en est pas de même partout. Dans la Russie d'avant-guerre les drogmans faisaient partie du personnel diplomatique proprement dit.

Attributions des agents diplomatiques

Attributions des agents diplomatiques

Il est difficile de les résumer rapidement, car elles sont à la fois très variées et assez indéterminées. D'une façon générale on peut dire que l'attribution de l'agent diplomatique à l'étranger consiste à observer, à négocier, et à représenter.

L'observation

L'observation donne lieu à une question assez délicate. Par quels moyens observer et se rendre compte ? Il y en a d'honnêtes, il y en a qui ne le sont guère. Est-ce que tout moyen est licite, y compris l'espionnage et la corruption de fonctionnaires étrangers ? Il fut un temps où on l'aurait volontiers admis. La seule condition mise à leur emploi était de ne pas se faire prendre en flagrant délit. Aujourd'hui, soit que la morale ait fait plus de progrès, soit que l'on respecte davantage la courtoisie internationale, on résout plus volontiers la question en sens contraire. On considère qu'il y a là une question de dignité; on l'applique même au cas qui peut paraître le plus délicat, celui des attachés militaires. Les attachés militaires qui se trouvent dans un pays susceptible d'entrer en guerre avec le leur, sont évidemment là pour tout voir et tout entendre de leur mieux, mais cela ne veut pas dire qu'ils doivent se livrer à l'espionnage.

Les agents diplomatiques exercent leurs attributions par une série de communications qui portent des noms différents. Lettres, notes sur des points moins importants et en forme moins solennelle, dépêches, mémoires. Enfin, il y avait une dernière catégorie qui, il faut l'espérer, devra disparaître, c'était l'ultimatum. C'était une note exigeant telle ou telle prestation, telle ou telle abstention sous menace de guerre. Ce genre de note est aujourd'hui interdit entre membres de la S.D.N. et entre tous Etats ayant signé le pacte Briand-Kellog.

L'ultimatum

Immunités diplomatiques

Les agents diplomatiques ne peuvent exercer en toute liberté leurs attributions que moyennant un certain nombre de prérogatives qu'on appelle les immunités diplomatiques. Il y a une tendance assez marquée aujourd'hui à restreindre ces immunités diplomatiques. Cela s'explique très facilement. Il fut un temps où les libertés à l'étranger que nous considérons comme

Source : BIU Cujas

les plus chères, telle que la liberté religieuse, n'étaient pas toujours respectées où la vie même n'était pas toujours en sécurité à l'étranger. Il fallait donc des immunités diplomatiques très strictes, pour que l'agent diplomatique à l'étranger pût exercer ses fonctions en toute sécurité. Aujourd'hui que d'une façon générale le principe du respect de la liberté individuelle a triomphé dans presque tous les pays civilisés, une certaine évolution se dessine à ce point de vue et il est des Etats, notamment les Etats sud-américains, qui seraient partisans, non pas de supprimer toutes les immunités diplomatiques, mais de les réduire à ce qui est nécessaire pour le bon accomplissement de la fonction. Les mêmes Etats sont également partisans de n'avoir plus qu'une seule classe d'Agents diplomatiques au lieu de 4. Mais il y a là un mouvement à peine commencé et il nous faut encore étudier les immunités telles que la tradition les a consacrées :

1°- L'inviolabilité personnelle
2°- L'immunité de juridiction
3°- La franchise de l'hôtel de l'ambassade
4°- Certaines immunités fiscales.

1°-Inviolabilité personnelle

Nous rencontrons au premier rang l'inviolabilité personnelle. C'est une immunité qui a trait à l'agent diplomatique comme tel. Les offenses qui sont dirigées contre lui sont l'objet d'une répression particulièrement énergique et cela se conçoit en raison de leur extrême gravité. La loi de 1881 sur la presse contient un article visant les offenses aux agents diplomatiques étrangers; les chefs d'Etat étrangers et les agents diplomatiques étrangers sont préservés d'une façon spéciale. Cette inviolabilité ne vise que les actes de la fonction, mais tout acte de la fonction est couvert par cette immunité. Si l'agent diplomatique commet un crime contre l'ordre public ou contre la sûreté de l'Etat, comme ceci ne rentre pas dans ses attributions, il n'est pas protégé en ce cas. L'agent diplomatique qui a commis le crime même le plus grave contre l'ordre public ne peut être arrêté, mais il peut être expulsé. C'est là une mesure très grave qui, non motivée, conduisait autrefois directement à la guerre.

2°- Immunité de juridiction

Il y a également une immunité de juridiction. L'agent diplomatique représente le souverain étranger. Nous ne serons donc pas étonnés de lui voir appliquer les immunités indiquées pour le souverain étranger. Il jouit, comme lui, d'une immunité absolue au point de vue pénal et d'une immunité à peu près absolue au point de vue civil. Il ne peut y avoir de poursuites qu'en matière d'action réelle s'il est propriétaire

Source : BIU Cujas

d'immeubles ou s'il apparaît comme demandeur. Certains pays admettent une exception pour le cas où l'agent diplomatique s'est livré à des opérations commerciales. Ceci dépasse en effet sa mission et s'il se livre à ces opérations il est censé renoncer à ses immunités en ce qui les concerne.

3°-Franchise de l'hôtel de l'ambassade

Une autre immunité très importante est ce qu'on appelle la franchise de l'hôtel de l'ambassade. C'est une de celles qui a donné lieu aux plus grandes difficultés et aux plus grands abus, et où on trouve des exemples frappants dans les rapports entre Louis XIV et le Saint-Siège. Les souverains étaient portés à abuser de cette franchise, d'autant plusqu'on l'expliquait d'une façon tout à fait excessive, par la notion de l'exterritorialité : l'ambassade était censée une fraction du territoire étranger. On voit toutes les conséquences que cela entraîne; l'Etat national ne pourrait accomplir aucun acte d'autorité dans l'hôtel de l'ambassade. On a aujourd'hui renoncé à cette idée d'exterritorialité qui est tout à fait exagérée. On ne l'admet plus, et encore dans des limites assez étroites, qu'en ce qui concerne les navires de guerre. En ce qui concerne l'hôtel de l'ambassade il est facile de montrer qu'il n'y a pas exterritorialité; s'il y avait exterritorialité, il serait interdit à l'Etat territorial d'exercer le moindre acte d'autorité sur le territoire ainsi exterritorialisé. Or ce n'est pas le cas. La franchise ne comporte guère que l'exemption des mesures de police, c'est-à-dire qu'il ne peut y avoir de descente de police dans l'hôtel de l'ambassade. Mais si un crime y a été commis il n'est aucunement assimilé à un crime commis à l'étranger. S'il avait été commis à l'étranger il faudrait l'extradition pour que l'Etat territorial pût connaître de ce crime; au contraire on adresse ici une simple demande à l'agent diplomatique, qui remet le coupable aux autorités du pays sans qu'il y ait aucun besoin de demander l'extradition.

Il n'y a pas en principe de droit d'asile pour les malfaiteurs dans les hôtels d'ambassade; mais cette question du droit d'asile donne lieu à un point délicat qui est la question des réfugiés politiques: on n'admet pas le droit d'asile pour les criminels de droit commun, mais pour les réfugiés politiques une tradition fondée sur un motif d'humanité a fait admettre une sorte d'asile provisoire. La grande difficulté consiste à savoir où ranger l'acte mixte (assassinat par exemple commis, dans un but politique - Cf. refus par l'Italie en décembre 1934 d'extrader les complices de l'assassin du roi Alexandre de Serbie et de M.

Source : BIU Cujas

Barthou). En principe, l'homme politique qui a échoué après un coup d'Etat, ou une révolution et qui réussit à se réfugier dans un hôtel d'ambassade est provisoirement à l'abri et on épargne ainsi à l'Etat territorial des violences ou des crimes qu'il serait le premier à regretter quand la période de troubles serait passée.

4°- Immunité fiscale.

Enfin il est une dernière immunité qui est la plus attaquée et celle qui a donné lieu au plus grand nombre d'abus. C'est l'exemption des impôts, qui vise non pas seulement les impôts personnels mais aussi les droits de douane. La célèbre valise diplomatique qui a donné lieu à des abus flagrants, aussi certains pays ont-ils tendance à restreindre cette immunité.

Fin des missions

Fin de la mission de l'agent diplomatique

La mission de l'agent diplomatique prend fin par le départ volontaire de l'agent pour maladie ou toute autre cause personnelle . Il faut seulement que la faison alléguée soit sérieuse; si elle n'est que fictive, celapeut entraîner des incidents. Elle prend fin aussi par la démission qui ne doit pas être donnée à contre-temps, sinon elle aussi peut créer des difficultés.

Enfin par le rappel qui est la mesure la plus grave. En effet il est motivé par des difficultés avec le pays étranger. Il arrivera que ce rappel interviendra à titre de représailles; un Etat mécontent d'un autre Etat avec lequel il est en relations peut rappeler son ambassadeur en ce pays, ou en sens inverse, il peut demander le rappel de l'ambassadeur de ce pays devenu indésirable.

Consuls et agents diplomatiques

Les consuls

Les consuls ne sont pas des agents diplomatiques Ce caractère leur a parfois été attribué, surtout auparavant, dans les pays de capitulation; mais il leur est, en général, refusé; cependant dans certains pays, comme la France, on peut dans certains cas passer du cadre consulaire dans le cadre diplomatique. La grande ressemblance est que tous deux sont composés de fonctionnaires faisant également leur carrière à l'étranger. Mais le consul a surtout pour but d'assurer la protection du commerce et des nationaux à l'étranger.

Dans certains pays la question d'assimilation du consul à l'agent diplomatique ne peut pas se poser. Dans ces pays, en Grande-Bretagne par exemple, précisément à raison de l'importance des attributions commerciales du consul on a admis le principe des consuls commerçants, c'est-à-dire qu'on nomme consul dans tel pays ou dans telle ville l'un des principaux commerçants britanniques pour la Grande Bretagne qui s'y trouvent

Source : BIU Cujas

La France ne pratique en principe que le système qu'on appelle système des consuls de carrière, c'est-à-dire que les consuls sont de véritables fonctionnaires. Presque tous les essais de consuls commerçants ont mal réussi et on le comprend; le consul commerçant peut être extrêmement compétent dans sa partie spéciale mais il ne le sera que pour elle. Il y a un autre inconvénient plus grave, le consul commerçant pourra s'occuper surtout de ses affaires et négliger les affaires du pays.

Nomination

Les consuls sont toujours nommés par leur gouvernement.

Il leur faut un exéquatur du gouvernement étranger mais ils n'ont pas de lettres de créance à remettre.

Hiérarchie

Les consuls comme les agents diplomatiques ont une hiérarchie distincte.

Au premier plan nous trouvons les consuls généraux. Ce nom leur vient de ce que pendant longtemps ils ont été investis d'un contrôle sur lesautres consuls de la région; aujourd'hui ils ne le possèdent plus et ils exercent leurs attributions dans un ressort distinct; les consuls généraux sont ceux des plus grandes villes.

Au-dessous nous trouvons les consuls et les vice-consuls; ces derniers ont un ressort à part (contrairement à ce que l'on pourrait déduire de leur nom).

En dernier lieu nous trouvons les consuls suppléants; autrefois on les appelait élèves-consuls; on a modifié cette appellation qui ne paraissait pas suffisamment digne.

Enfin les chanceliers, les interprètes et les drogmans, ces derniers constituent une catégorie de personnel inférieure.

Attributions

Le consul a surtout pour mission de protéger les nationaux et le commerce national à l'étranger. Il possède de ce chef certaines missions de contrôle à l'égard des nationaux à l'étranger. C'est lui qui leur délivrera les passeports. Il vise les passeports il légalise un certain nombre d'actes; il a encore bien d'autres fonctions. En France notamment on en fait un officier d'état civil; à ce titre il peut recevoir des actes de naissance, de décès, célébrer des mariages de Français à l'étranger. Enfin il est également notaire à certains points de vue et il peut par exemple recevoir les testaments en la forme française.

Conventions consulaires

Ces fonctions si variées nécessitent pour leur bonne exécution une certaine indépendance. Aussi existe-t-il certaines immunités des consuls, ces immunité-

Source : BIU Cujas

sont très inférieures à celles des agents diplomatiques et surtout, alors qu'il existe une tradition générale en ce qui concerne les agents diplomatiques, les immunités consulaires sont très variables suivant les pays et suivant les conventions qui ont été passées à ce sujet et qui portent le titre de conventions consulaires. Ceci tient en grande partie au double système de consuls commerçants et de consuls de carrière.

Immunités consulaires

Les pays qui pratiquent le système des consuls-commerçants sont portés à accorder de beaucoup moins grandes immunités aux consuls. En Grande-Bretagne on ne leur reconnaît pour ainsi dire aucune immunité tandis que les pays qui pratiquent le système des consuls de carrière leur reconnaissent l'immunité de juridiction pour les actes de la fonction. Au contraire, pour leurs actes personnels, les consuls peuvent être poursuivis devant les tribunaux de leur résidence. On reconnaît aussi l'inviolabilité des archives consulaires. Cette inviolabilité a été reconnue notamment à l'occasion d'un conflit assez grave qui s'est élevé entre la France et l'Italie au sujet du décès à Florence d'un général tunisien, donc protégé français; l'Italie ayant violé les archives du consulat français, dût faire des excuses à la France.

Les consuls dans les pays hors chrétienté

Laissons de côté un cas tout à fait à part qui tend à disparaître. C'est le cas des consuls dans ce qu'on appelait les pays hors-chrétienté. Ces pays connaissaient un système particulier qu'on avait appelé les capitulations, du nom latin de capita, chapitre c'étaient des accords réglant ces questions entre la Turquie et les pays étrangers. Les capitulations avaient créé un régime particulier d'après lequel les consuls avaient des immunités qui ressemblaient un peu à celles des agents diplomatiques. Ces capitulations avaient été d'abord obtenues par la France à l'égard de la Turquie du temps de François Ier. C'est dire qu'il ne faut aucunement voir là, comme on le dit trop souvent, une mesure obtenue par pression à l'égard de la Turquie, puisque c'était le moment de son plus grand éclat, le moment où c'était elle qui menaçait l'Europe.

En Turquie la loi religieuse était en même temps la loi civile; il en résultait une situation presque impossible pour l'étranger qui n'était pas musulman; de sorte que c'est avec le plein concours des autorités musulmanes que ces étrangers furent soumis à un régime particulier; comme il fallait un représentant, ce fut naturellement le chef de leur église pour les nationaux musulmans et le consul pour les étrangers, non musulmans. Ces capitulations avaient été étendues

Source : BIU Cujas

d'abord en faveur de presque tous les pays chrétiens d'Europe, par la Turquie, puis, en dehors d'elle, par beaucoup de pays dont certains d'ailleurs avaient dépendu plus ou moins de la Turquie à un moment donné (Egypte, Maroc, Extrême-Orient et à l'Abyssinie)

Mouvement pour la suppression des capitulations

En ce qui concerne la Turquie les capitulations ont été supprimées par le traité de Lausanne. On admet d'une façon générale, que, du moment qu'un pays adopte la façon de faire des pays civilisés, du moment qu'il renonce à lanotion d'une loi civile et religieuse identique et qu'il organise une administration, une police et une justice régulières, il n'y a pluslieu à maintenir les capitulations qui évidemment représentent aujourd'hui une atteinte à la souveraineté.

Les pays qui ont encore les capitulations, Egypte, Maroc, Abyssinie, cherchent à mettre fin à ce régime et cela suppose en principe des accords avec les Etats bénéficiaires. La Chine a tenté de réaliser cette suppression par voie unilatérale. Elle s'est heurtée à beaucoup de difficultés, la question a failli être soumise à la Cour permanente en ce qui concerne ses rapports avec la Belgique, mais on est arrivé à une entente. Les puissances ne demandent pas mieux que de supprimer les capitulations quand la Chine aura réussi à faire appliquer partout ses codes nouveaux qui théoriquement se présentent d'une façon parfaite; malheureusement il y a une autre question que cette perfection théorique, il y a la question de l'application; un pays en pleine révolution a beaucoup de peine à la réaliser et provisoirement le régime des capitulations est maintenu jusqu'au jour où la Chine aura pu arriver à rétablir l'ordre chez elle.

Vers de nouvelles capitulations

Il y a donc aujourd'hui un mouvement très net pour la suppression des capitulations. Chose curieuse, au moment où on les voit disparaître dans presque tous les pays, il est question de les créer à nouveau dans certains autres. Nous faisons allusion à certains pays sous mandat, les pays sous mandat qui cherchent à conquérir leur indépendance. L'Irak l'a en partie conquise, puisque la Grande Bretagne a renoncé à son mandat sur l'Irak dans des conditions un peu égoïstes sans se préoccuper de la protection des minorités; de sorte que la S.D.N., par l'intermédiaire de la Commission des mandats, d'une façon très sage, a posé certaines conditions (qui, en fait, se sont encore montrées insuffisantes) visant la protection des minorités et le rétablissement de certaines règles des capitulations. Il est possible qu'il en soit de même en Syrie, si la Syrie obtient un jour elle aussi son indépendance. Donc le régime des capitulations

Source : BIU Cujas

n'est pas encore complètement disparu.

Remarquons que là où existaient ces capitulations le consul apparaissait comme un vrai magistrat. Dans les possessions turques le consul français avait un droit de juridiction pénale; il jugeait les délits et les contraventions commis par ses nationaux. En ce qui concerne les crimes il n'apparaissait que comme un juge d'instruction. Les délits et les contraventions étaient jugés avec appel à la Cour d'Aix en Provence.

En Turquie les consuls français avaient été chargés de la protection des catholiques même non français à la suite d'accords avec la Turquie d'un côté et le Saint-Siège de l'autre. Ceci est en train de disparaître, même dans le régime des capitulations; chaque Etat exerce directement la protection de ses nationaux

Les gouvernements de fait

Nous connaissons maintenant les organes d'Etat qui exercent les attributions internationales. Nous n'avons examiné que le cas d'organes réguliers, normaux, officiels. Or il s'est posé, et il se pose peut-être le plus souvent à mesure que la situation des gouvernements réguliers est sujette à plus de contestations, une question délicate relativement aux gouvernements de fait. Il peut arriver qu'un Etat se trouve momentanément sans gouvernement régulier après une révolution ou un coup d'Etat. En Amérique du Sud il y a eu des pays comme le Vénézuéla qui au siècle dernier, se trouvaient fréquemment sous un gouvernement irrégulier, un gouvernement de fait s'étant substitué à un gouvernement de droit. Ceci ne peut pas ne pas avoir de conséquences internationales. Il y a aujourd'hui de tels rapports entre les Etats, leur interdépendance, leur solidarité, sont devenues telles, que les Etats étrangers ne peuvent pas cesser leurs relations avec un Etat pour la seule raison qu'il y est survenu un coup d'Etat ou une révolution. Il faut donc qu'ils entrent en rapports avec le gouvernement de fait. Quelle va être la valeur des actes passés avec ce gouvernement de fait, surtout s'il n'a qu'une existence éphémère ? Si le gouvernement de fait devient régulier, si le coup d'Etat triomphe, il n'y a pas de raison pour que ces actes ne soient pas considérés comme valables. Mais il faut supposer un gouvernement de fait qui n'a pas réussi; l'ancien gouvernement régulier a repris le pouvoir. Quel sera le sort des actes passés par le gouvernement de fait ?

Distinguer

La solution de la question dépend en partie d'une distinction importante à établir suivant qu'il s'agit d'un gouvernement de fait local ou général.

Le gouvernement de fait général est celui qui s'est substitué dans tout l'ensemble du pays à l'an-

Source : BIU Cujas

cien gouvernement régulier; le gouvernement de fait local est celui qui n'a triomphé que dans une province ou une ville par exemple.

1°- Gouv. de fait général

Gouvernement de fait général - Dans ce cas tout le monde admet que le principe qu'il faut appliquer est le principe général du droit public, interne comme international, de la continuité de l'Etat. L'Etat, au sens où on le prend souvent, dans le sens d'Etat-pouvoir de gouvernement, est la représentation juridique de la nation. La vie de la nation n'est évidemment pas interrompue par un changement de gouvernement; il faut donc admettre que la nation, ayant une vie juridique continue et le gouvernement étant son représentant, les traités conclus par le gouvernement de fait ou de droit engagent la nation; la véritable personne engagée est l'Etat, qui ne varie pas malgré le changement de gouvernement. Un acte international connu, le protocole de Londres du 19 février 1831, a posé expressément ce principe que les traités ne perdent pas leur caractère obligatoire quels que soient les changements qui interviennent dans l'organisation intérieure despeuples. On peut considérer que c'est le fondement premier des rapports entre Etats. Le principe est donc que les contrats passés par un Etat étranger avec les gouvernements de fait ou inversement doivent être respectés par les gouvernements revenant au pouvoir. C'est l'un des graves reproches qu'on a fait au gouvernement soviétique que de se refuser à tenir compte des actes passés par le gouvernement précédent. Le gouvernement de droit, s'il revient après au pouvoir, peut bien entendu modifier les actes du gouvernement de fait, il peut aussi les abroger, mais il ne peut pas le faire avec effet rétroactif. On peut citer un exemple célèbre en ce sens. C'est l'exemple de la Restauration en France après les terribles bouleversements de la Révolution, du Consulat et de l'Empire. Louis XVIII, quand il revint au pouvoir, eut bien l'idée un peu singulière, pour affirmer sa légitimité, de dater ses premiers actes de la vingtième année de son règne; mais il n'en est pas moins vrai que toutes les dispositions prises par la Révolution ou l'Empire furent maintenues.

Ce principe que le gouvernement de droit est tenu de respecter les actes des gouvernements anciens amène cette conséquence très grave généralement reconnue, que le gouvernement de droit est responsable internationalement de tous les actes non pas seulement justes, mais injustes du gouvernement de fait. Il est responsable des actes injustes du gouvernement de fait, puisque ce dernier à un moment a représenté

Source : BIU Cujas

l'Etat ; il a été l'organe de l'Etat, or l'Etat n'a pas changé ; donc l'inaccomplissement d'obligations internationales par le gouvernement de fait engage la responsabilité du gouvernement de droit qui est tenu de réparer le dommage causé aux Etats étrangers par cette violation du droit international.

2°- Gouv. de fait local

Gouvernement de fait local - Il faut se garder d'appliquer ces règles à ce cas nouveau ; ici c'est plutôt le principe inverse qui est vrai. C'est beaucoup une question d'espèce. Si le gouvernement de fait n'a triomphé que dans une part restreinte du territoire, une province ou une ville, il est certain qu'on ne peut pas voir en lui le représentant de l'Etat et ses actes en règle générale n'obligent pas le gouvernement de droit quand ce dernier réussit à l'emporter sur le gouvernement de fait, toujours resté provisoire et local. Cette règle est la règle générale en la matière, mais, comme toujours, elle doit être tempérée par l'idée générale de justice et nous allons retrouver ici certains principes généraux du droit, notamment celui que, en droit civil, on appelle principe de l'enrichissement sans cause. Supposons un gouvernement local qui a fait un emprunt qu'il n'a pas eu le temps d'utiliser ; l'Etat régulier se trouve en revenant au pouvoir devant cet emprunt encore inemployé ; il y aurait une mauvaise foi flagrante à ne pas tenir compte de la régularité de l'acte. Si au contraire l'emprunt a été effectué par le gouvernement local pour continuer la guerre civile, si les fonds ont été dépensés pour lutter contre le gouvernement de droit, on admet qu'il n'y a pas droit à remboursement pour les prêteurs étrangers ; ils devaient savoir le risque auquel ils s'exposaient.

Ces questions ont donné lieu à de graves difficultés. Le principe est que la solution doit être commandée par l'idée de justice mais elle dépend souvent aussi de questions de fait.

On ne peut pas nier que l'existence de ces gouvernements de fait, surtout généraux, intéressent directement la communauté internationale. Dans les pays où la question se posait souvent parce que certains Etats étaient en état de révolution presque constante on s'est demandé si le droit international ne devait pas s'intéresser quelque peu à la situation intérieure des Etats, ou encore, si les Etats qui pouvaient le faire pratiquement ne pouvaient pas exercer un certain droit de contrôle pour éviter ces perturbations. Ceci a donné lieu à une doctrine célèbre : la doctrine de Tobar, modifiée par le président Wilson.

Source : BIU Cujas

Doctrine de Tobar

Doctrine de Tobar. Ce ministre de l'Equateur a proposé le premier une doctrine intéressant un certain nombre d'Etats américains, notamment les républiques de l'Amérique centrale qui étaient, avec le Vénézuéla, parmi celles où les coups d'Etat et révolutions intervenaient avec le plus de régularité. D'après cette doctrine les chefs d'Etat s'engageaient à ne reconnaître chez eux aucun gouvernement né d'un coup d'Etat ou d'une révolution à moins que le peuple consulté dans des élections régulières ne l'eût reconnu. Cette doctrine paraît très sage puisqu'il semble qu'il n'y ait pas intervention directe d'un Etat chez un autre Etat, les Etats étrangers se bornant à déclarer qu'ils ne reconnaissent pas ce gouvernement jusqu'au jour où le peuple consulté l'aura approuvé; la nation reste donc seule maîtresse de ses destinées, semble-t-il.

Conséquences de cette doctrine

Quand on va au fond des choses, on s'aperçoit que la réalité est parfois très différente. Il y a là une question de mesure à garder. Il est clair que rien ne force un Etat étranger à reconnaître immédiatement un gouvernement qui vient de renverser un pouvoir établi. Mais déclarer que l'on ne reconnaîtra le nouveau gouvernement que lorsque le peuple consulté dans des élections régulières l'aura reconnu, cela peut mener à l'examen de la régularité des élections et où cela peut-il entraîner ? Ce serait tout de suite le contrôle de la politique intérieure d'un Etat. Combien y a-t-il d'Etats même très civilisés où les élections se font sous une certaine pression gouvernementale ! Les Etats-Unis ont maintenu longtemps au Nicaragua une force armée qui était en lutte contre le parti d'opposition d'un général nicaraguéien sous prétexte d'assurer la régularité des élections; de sorte que les Etats-Unis occupaient militairement le Nicaragua pour assurer de libres élections; il y a là un acte grave qui porte une atteinte directe à la souveraineté de l'Etat contrôlé.

Doctrine de Wilson

Cette contrainte est donc très dangereuse. On peut en dire autant de la doctrine du président Wilson. Lorsque ce dernier s'installa à la Maison-Blanche en 1913, il déclara que tout gouvernement de l'Amérique Centrale issu d'une révolution ou établi par une voie inconstitutionnelle ne saurait jouir de la sympathie du gouvernement des Etats-Unis et ne pourrait pas compter en cas de besoin sur son secours.

Critique

Ceci aussi semble très défendable au point de vue du droit international public, comment assurer a priori sa sympathie à un gouvernement révolutionnaire? et cependant cette doctrine est excessive. Appliquée intégralement elle aboutirait à de véritables inter-

Source : BIU Cujas

ventions effectuées arbitrairement dans les affaires intérieures des autres pays. Ainsi le gouvernement américain a appliqué cette doctrine ces dernières années au Mexique; il a fourni armes et munitions au parti qui était alors au pouvoir; il les a refusées au parti adverse, c'est de la part d'un Etat puissant prendre une part décisive dans la politique intérieure d'un Etat étranger et en Amérique même des protestations se sont élevées à plusieurs reprises contre ce fait que le maintien de la violente persécution religieuse au Mexique était dû à cette intervention des Etats-Unis.

Contrôle par un organe collectif

On ne peut donc admettre l'exercice d'un contrôle unilatéral d'un Etat à l'égard de ses voisins. Cela est inadmissible parce que ce contrôle sera toujours exercé par l'Etat puissant dans son intérêt et parfois pour le plus grand mal des Etats faibles. Il en serait tout autrement si le controle était exercé par un organe collectif, c'est-à-dire non pas dans son intérêt particulier mais dans l'intérêt de la communauté internationale, s'il était exercé par exemple par la S.D.N. sur les Etats qui en sont membres. Mais si ceci paraît beaucoup plus désirable au point de vue théorique on se heurterait, du moins en l'état de choses actuel et du fait des Etats-Unis qui ont refusé d'être membre de la S.D.N., à de graves difficultés

Supposons que la S.D.N. exerce ce droit à l'égard de ses membres; on pourrait l'accuser d'abord d'avoir fait un grand pas dans le sens du super-Etat, puisqu'elle s'investirait d'un droit de contrôle sur la régularité des élections dans des Etats membres; de plus, puisque c'est le plus fréquemment à l'égard d'Etats américains que ce contrôle s'exercerait, ce serait pour la S.D.N. du fait de la doctrine de Monroë, une occasion de graves conflits avec les Etats-Unis, conflits qu'elle a intérêt à éviter le plus possible.

On voit bien que dans ces deux doctrines il y a surtout une question de mesure.

Gouvernements de fait internationaux

Nous n'avons parlé que des gouvernements de fait nationaux. Ne peut-on pas parler aussi d'un gouvernement de fait international ? Ne peut-on prévoir la possibilité pour un gouvernement de fait de s'exercer non plus pour un Etat donné mais pour la collectivité internationale tout entière ?

Remarquons que ceci suppose qu'il existe une communauté internationale dotée d'un gouvernement de droit, puisque c'est par hypothèse la chute de ce gouvernement de droit qui donnerait naissance au gouvernement de fait. On peut se demander si, jusqu'à

Source : BIU Cujas

la S.D.N. il existait un gouvernement de droit, même pour l'Europe, en dehors peut-être de la Chrétienté du Moyen Age. Il semble bien que, dans une certaine mesure, il a existé pendant longtemps en droit international un gouvernement qui était bien plutôt un gouvernement de fait que de droit. Prenons la Sainte-Alliance, ou le Concert Européen qui lui a succédé, ou encore la Conférence des Ambassadeurs qui a continué après la grande guerre le Conseil suprême des grandes Puissances alliées et associées. Dans tous ces cas nous nous trouvons en présence d'un certain nombre de grands Etats qui s'emparent en quelque sorte du pouvoir; il existe déjà une collectivité internationale, et comme cette communauté internationale n'a pas de pouvoir de droit, il faut nécessairement un pouvoir de fait. Rappelons ici le conflit très grave entre la Pologne et la Lithuanie à l'occasion de la capitale de la Lithuanie, Vilna. La Conférence des Ambassadeurs a pris une décision qui attribuait Vilna à la Pologne contrairement aux prétentions de la Lithuanie. Cette décision ayant été prise sans que la Lithuanie ait été consultée, celle-ci a protesté. Un juriste français a pris parti dans ce cas pour la Conférence des Ambassadeurs en déclarant qu'en droit international comme en droit interne, la nécessité est le fondement de la validité des actes du gouvernement et que quand il n'y a pas de gouvernement de droit il faut un gouvernement de fait qui intervienne, et c'est ce qu'a fait la Conférence des Ambassadeurs. On ne peut pas nier la possibilité d'un gouvernement de fait en droit international mais à une condition expresse; en droit international comme en droit interne il ne peut y avoir de gouvernement de fait qu'en l'absence d'un gouvernement régulier. Or on ne peut pas dire, depuis le Pacte, qu'il n'en existe pas en ce qui concerne les membres de la S.D.N. on ne peut donc admettre qu'un gouvernement de fait se substitue au Conseil de la S.D.N. L'Etat à qui il a été donné tort, pourrait se plaindre à juste titre et des difficultés s'ensuivraient. La société internationale est encore trop fragile pour supporter sans danger de semblables secousses (1)

Question de Vilna

(1) Sur cette question - V. les consultations de MM. de la Pradelle, Le Fur et Mandelstam, dans la Revue de Droit International de 1928 et l'article de M.C. Seelle dans la Revue Générale de Droit International Public, 1928, p. 765 et suiv. (La situation juridique de Vilna et de son territoire)

Source : BIU Cujas

Section II

Organes internationaux -

La Société des Nations

La S.D.N. personne internationale

La Société des Nations constitue, comme les Etats et le Saint-Siège, une personne du droit international. Elle présente un point de rapport avec le Saint-Siège. Comme lui elle constitue une personne internationale investie de certains droits de souveraineté sans cèpendant avoir de territoire propre. Il a été question à diverses reprises de lui assurer un territoire propre. On aurait pu sans la forcer à changer de domicile lui assigner à Genève un quartier spécial un peu comme on l'a fait pour le Saint-Siège; elle aurait pu avoir son palais à Genève, un territoire où elle eut été chez elle, et cela eût été à certains points de vue préférable, car il est survenu certaines difficultés entre la Suisse et la Société des Nations notamment lors de l'organisation d'une station radiotélégraphique de la S.D.N. La Suisse a émis la prétention de contrôler l'exercice par la S.D.N. de cette station, de peur qu'on ne porte atteinte à sa neutralité et il faut avouer que c'est précisément le monde renversé que de voir la S.D.N. contrôlée par la Suisse, Jusqu'ici la Suisse s'étant absolument refusée à abandonner la moindre portion de son territoire national, on a émis d'autres projets, à peu près irréalisables, notamment celui de confier d'une façon définitive à la S.D.N. le territoire de la Sarre. Ce territoire aurait été ainsi internationalisé entre la France et l'Allemagne. Mais ce territoire est beaucoup trop grand et trop peuplé et cette solution aurait présenté bien des inconvénients. La question ne se pose plus d'ailleurs depuis le plébiscite du mois de janvier.

En ce qui concerne ces personnes spéciales du D.I., Saint-Siège, Société des Nations, autant on comprend qu'elles soient maîtresses chez elles, qu'elles aient un territoire qui ne relève que d'elles, autant on comprend aussi que plus le territoire est petit et mieux cela vaut. Du moment qu'il y a de nombreux nationaux il peut y avoir des difficultés d'ordre politique. Il vaut donc mieux s'en tenir, comme cela s'est fait pour le Saint-Siège, à un simple palais pour la S.D.N. Cela se fera sans doute, mais n'existe pas encore à l'heure actuelle.

Bibliographie

Ne pouvant renvoyer sans cesse à des ouvrages sur la S.D.N. nous nous bornons à en indiquer quelques-uns des plus importants :

Source : BIU Cujas

la S.D.N. a fait paraître dernièrement sous le titre de "Dix ans de coopération internationale" un bel ouvrage de vulgarisation qui indique toute son activité au cours de ces 10 années

il existe un livre de M. Olof Hoijer, déjà un peu ancien, qui a pour titre "le pacte de la S.D.N." (Paris 1926)

enfin M. Ray a fait paraître, plus récemment, en 1930 un Commentaire du Pacte de la S.D.N., selon la politique et la jurisprudence des organes de la Société. Ce livre est peut-être le plus complet et le plus exact qui existe aujourd'hui sur la S.D.N., mais aussi le plus technique.

Un des meilleurs ouvrages sur la S.D.N. est un ouvrage allemand de Schücking et Wehberg "Le Pacte de la S.D.N." (1) qui en est à sa troisième édition (mais il n'est pas traduit).

Nous allons d'abord examiner la situation de la S.D.N. en tant que personne internationale; puis nous traiterons de l'organisation et des attributions de la S.D.N. en examinant le fonctionnement de la Société internationale.

1918

En 1918 le monde venait d'être bouleversé par la tourmente la plus effroyable qu'il eût subie depuis son origine. On a évalué entre 10 et 13 millions le nombre des morts dans les armées belligérantes, autant pour la population civile, et entre 1000 et 1500 milliards de biens détruits en pure perte. Chacun sentait en 1918 qu'une nouvelle tourmente de ce genre serait plus terrible encore puisque l'art de détruire a fait chaque année des progrès, et qu'elle serait un coup terrible pour l'Europe et la civilisation. On fit un effort énergique pour éviter toute possibilité du renouvellement d'une telle catastrophe. Ce n'était pas la première fois qu'on pensait à établir une Société des Nations. A plusieurs reprises dans les siècles précédents on avait vu paraître des essais de ce genre, sans remonter jusqu'aux Amphyctionies grecques, mais on n'avait jamais réussi. Nous avons cité la Chrétienté du Moyen Age qui avait été l'organisation la plus complète qui eût jamais fonctionné, mais c'était une organisation à base religieuse. Nous avons parlé également de la Sainte Alliance, qui, elle, avait au contraire, un caractère essentiellement dynastique. Quelques années avant la guerre un dernier effort avait été tenté aux conférences de La Haye. Les faits venaient de démontrer que ces conférences n'avaient pas réussi à résoudre la question, en grande partie du fait de l'Allemagne, puisque c'est elle qui confiante de sa force s'était opposée à ce qu'on

Les essais de Société des Nations

(1) "Die Satzung des Volkerbundes"

Source : BIU Cujas

établit l'arbitrage obligatoire. Or la première chose à faire, si l'on veut faire disparaître la guerre, c'est d'assurer des modes pacifiques de solution des conflits. Il est clair que les conflits entre Etats ne disparaîtront jamais; il faut donc assurer entre eux comme entre les individus, la solution pacifique de ces conflits.

Diplomates et hommes d'Etats s'étaient depuis longtemps occupés de cette question. Sans remonter à certains projets qu'on voit apparaître dès le XIII° siècle, à partir du XVIII° de nombreux auteurs ont exposé des projets de paix perpétuelle (V. dans le "Recueil de textes de droit international" les articles fondamentaux des principaux d'entre eux). Celui qui se rapproche le plus du Pacte de la S.D.N. est de l'Abbé de Saint Pierre. Il est beaucoup plus complet que celui de Kant. Mais jusque-là aucun de ces projets n'avait réussi. Ils avaient été considérés comme des sortes de curiosités d'ordre scientifique. Ce n'est guère que pendant le grand conflit de 1914-18 que dans les pays anglo-saxons spécialement, un mouvement d'opinion très fort se produisit en faveur des mesures à prendre pour éviter le retour de la guerre. Il y avait dans ces pays des Ligues considérables, la Ligue pour encourager la paix par exemple (League to enforce Peace); il y en avait aussi en France, notamment un groupement très actif : "La Paix par le Droit". Toutes ces Ligues présentèrent des plans et les juristes des divers pays arrivèrent avec des projets tous préparés; mais c'est surtout le Président Wilson qui devait donner à ce mouvement une impulsion définitive. Déjà au cours de la guerre son message fameux du 8 février 1918 (le message des 14 points), dans son quatorzième point, envisageait la formation d'une Société générale des Nations. Il s'exprimait ainsi : "Il y a lieu de former une Société générale des Nations en vertu de conventions formelles ayant pour objet de fournir des garanties réciproques d'indépendance politique et territoriale aux petits comme aux grands Etats". On voit apparaître ici le point essentiel du Pacte; la nécessité de garantir l'indépendance politique et territoriale est nettement indiquée. On a dit que le Président Wilson avait cherché à généraliser ladoctrine de Monroë à l'ensemble du monde. La doctrine de Monroë a eu en effet pour résultat d'assurer l'indépendance de l'Amérique par rapport aux nations européennes. Il s'agissait ici d'assurer l'indépendance et l'intégrité territoriale du monde entier, mais cette fois bien entendu, non plus sous la garantie des Etats-Unis, mais sous la garantie de l'ensemble des

La guerre de 1914 et les projets de S.D.N.

Le Président Wilson

Source : BIU Cujas

Puissances.

Deux conceptions

Malheureusement dès le début, au cours de ces essais d'une organisation internationale future, on constata qu'on allait se heurter à deux grands courants d'idées assez différents.

a) anglo-saxonne

Les Anglo-saxons, sous prétexte qu'ils ne voulaient plus de guerre, considéraient qu'en matière internationale le rôle dominant doit appartenir à l'opinion publique. Ils semblent ne pas s'apercevoir que chez eux l'opinion publique leur paraît sans doute insuffisante pour assurer le bon ordre et la sécurité, car ils ont une force publique et une police fortement organisées et il est probable que si cette police n'existait pas l'ordre qui règne chez eux serait moins merveilleux. On peut se demander pourquoi il en serait autrement pour la société internationale. Voilà le point de départ tout à fait inexact qui a vicié cette conception anglo-saxonne: du moment qu'on ne veut plus de guerre; il ne faut plus de sanctions matérielles, car l'emploi de la force entre Etats, ce serait de nouveau la guerre; l'opinion publique doit suffire; la justice et la vérité ont une force qui leur permet de s'imposer par elles-mêmes en cas de conflit. Lorsque les Etats auront accepté le principe d'une discussion publique, il suffira de faire confiance à l'opinion publique éclairée pour éviter toute guerre.

Il est possible qu'aujourd'hui même les Anglais et les Américains soient un peu moins convaincus de ce fait que l'opinion publique suffit pour éviter toute guerre; cependant les vieilles conceptions sont tenaces et aujourd'hui encore il y a toujours une opposition, moins marquée, mais fâcheuse, entre la conception anglo-saxonne et la conception latine ou continentale (réserve faite pour les Empires Centraux).

b) latine

Cette dernière conception fut particulièrement défendue par la France au cours des négociations qui précédèrent l'établissement du Pacte de la S.D.N.

Dans celle-ci on part de ce principe que la sécurité n'a pu être assurée que du jour où l'individu a pu compter sur un pouvoir capable de la faire respecter. Pendant des siècles les individus sont sortis armés, aussi longtemps qu'ils ne pouvaient compter que sur eux. Ils ont renoncé à être armés du jour où un pouvoir leur a assuré satisfaction dans le cas où on porterait atteinte à leurs droits. Dans cette conception le juge, en droit international, comme en droit interne n'est pas tout; le législateur de même, n'est pas tout; il ne suffit pas de poser des règles et d'assurer un juge, il faut encore veiller à leur

Source : BIU Cujas

exécution. Aussi le projet français, préparé sous la présidence de M. Léon Bourgeois, ne se bornait pas à proclamer des principes généraux. Après avoir rejeté la guerre nationale comme mode de solution des conflits internationaux, il prévoyait le réglement obligatoire de tous ces conflits, soit par un tribunal international, soit par le Conseil de la S.D.N. Le cas échéant des forces internationales mises à la disposition de la S.D.N. auraient pu contraindre les Etats récalcitrants à l'exécution des décisions prises.

Les Anglo-Saxons espérant éviter désormais toute guerre, ne voulurent pas entendre parler d'armée internationale. Ils craignirent la reconstitution d'un Etat-major international, et ils votèrent contre cette conception. Il n'est pas douteux qu'au point de vue de sa portée pratique et des sanctions le projet français était très supérieur aux divers projets anglo-saxons.

Protocole de Genève

On peut dire qu'on revient aujourd'hui au projet français, d'une façon générale; le pas le plus considérable qui a été fait dans la voie d'assurer la sécurité l'a été par le Protocole de Genève qui se rapprochait beaucoup des conceptions françaises, notamment en ce qui concerne l'arbitrage obligatoire.

Le projet français indiquait la bonne voie

Le plus grand tort du projet français était d'être prématuré. Il l'était en 1918, mais il ne parait pas douteux que si on veut réaliser des progrès, et c'est le sort du monde qui est ici en jeu, ils ne pourront l'être que dans la voie d'une organisation internationale positive qui doit reposer, certes, sur l'opinion publique, mais aussi, l'opinion publique étant insuffisante, sur des sanctions, sinon on est à la merci d'un agresseur puissant. Des essais nouveaux ont été entrepris. Nous aurons à parler d'un certain nombre d'entre eux. Pour le moment nous en sommes au Pacte de la S.D.N. On ne peut pas dire qu'il a été complété à ce point de vue par le pacte Briand-Kellog; si ce dernier prohibe toute guerre, il est encore plus insuffisant quant aux sanctions.

Le problème du droit international nouveau

Le rôle de la S.D.N. et surtout la conciliation de sa future souveraineté avec la liberté des Etats, on peut dire que c'est tout le problème du droit international nouveau, - de même que la conciliation de la souveraineté de l'Etat et des libertés individuelles est le grand problème du droit public interne. Je ne fais ici que l'indiquer, j'y reviendrai dans la conclusion de cette étude de la S.D.N. pour le moment, après avoir rappelé rapidement les circonstances de sa création, il va nous falloir

Source : BIU Cujas

d'abord indiquer quels sont ses membres, ses organes et leurs attributions.

Composition de la S.D.N.

Comment est composée cette Société qui en quelques années a pris une si grande place dans la vie internationale ?

Le Pacte faisait plusieurs distinctions qui n'ont pas subsisté. Il distinguait en effet entre les membres originaires de la S.D.N. qui sont les signataires du traité de paix du côté des Alliés (ils étaient au nombre de 32 en comptant lesDominions qui avaient fait la guerre) et les Etats simplement invités à accéder au Pacte (c'étaient ceux qui étaient restés en dehors de la lutte, les Etats neutres, au nombre de 13). Ces groupements représentaient donc les Puissances alliées et associées et les Neutres. Le groupe des Empires Centraux, les Etats vaincus, restait donc à part. De ce chef la S.D.N. était très incomplète, d'autant plus qu'à ces Etats vaincus il fallait ajouter la Russie soviétique et quelques autres Etats. Aujourd'hui cette division n'a plus aucun intérêt. Certains des membres originaires, dont les Etats-Unis, ont refusé de faire partie de la S.D.N. En revanche presque tous les Etats qui n'étaient pas prévus comme devant y entrer immédiatement, les Etats vaincus, y sont entrés très vite, l'Autriche et la Bulgarie dès 1920, l'Allemagne seulement en 1926. Il n'existe aucune différence entre les Etats membres originaires et les autres. A peu près tous les Etats de quelque importance sont membres de la S.D.N. qui en compte aujourd'hui, sur un total de 65, 60 avec le Mexique et l'Irak admis en 1934, la Russie, l'Afghanistan et l'Equateur admis en 1935, soit aujourd'hui tous les Etats de l'ancien continent, sauf deux (l'Hedjaz et l'Egypte). Il nous suffira donc d'indiquer les exceptions. Ne font pas partie de la S.D.N.: les Etats-Unis d'Amérique (le Congrès, spécialement le Sénat, ayant refusé jusqu'ici de ratifier les dispositions du Président Wilson; il semble d'ailleurs que sa résistance tende à s'atténuer), le Brésil qui en a été membre et qui s'en est retiré en 1926 lorsqu'il n'a pas pu obtenir de siège permanent, Costa-Rica, le Hedjaz, l'Egypte, bien malgré elle, l'Islande, et quelques Etats qui ont demandé leur admission mais dont l'admission a été rejetée à cause de leur petitesse : Saint-Marin, Monaco, Lichtenstein (On a considéré que c'était alourdir la S.D.N., lui imposer la charge d'intervénir trop souvent pour des Etats qui ne pouvaient se défendre eux-mêmes). Le nouvel Etat du Vatican ne fait pas non plus partie de la S.D.N. Le Pape n'a pas voulu, avec raison, avoir à intervenir dans les

Etats ne faisant pas partie de la S.D.N.

Source : BIU Cujas

temporelles des Etats. Le Japon et l'Allemagne, démissionnaires, en font encore partie aujourd'hui (préavis de deux années).

Nature juridique de la S.D.N.

Examinons maintenant la nature juridique de la S.D.N.

Cette question a fait l'objet de discussions nombreuses. Il y a une chose qui est certaine, c'est que la S.D.N. est une personne du droit international. Elle a été créée dans ce but. Cela résulte de certains faits notamment de ce qu'elle peut prendre certaines décisions à la majorité, donc elle a bien une volonté collective distincte de celle de ses membres.

Quelle personne internationale est-elle ? Faut-il y voir un super-Etat, une sorte d'Etat quasi-universel qui serait construit par dessus les autres, ou bien n'est-ce qu'une simple confédération d'Etats, ou en descendant encore un degré ne faut-il y voir qu'une association d'Etats, une sorte de syndicat ?

Conception du Pr. Wilson

Reprenons ces diverses formes. Il semble bien que le Président Wilson ait conçu la S.D.N comme un super-Etat. Du moment qu'on crée une union avec des pouvoirs assez importants qui s'imposent aux Etats membres, nous nous trouvons dans une situation qui rappelle celle de l'Etat central dans l'Etat fédéral. Mais il semble bien aussi que c'est parce que les Etats-Unis ont ainsi interprété le Pacte de la S.D.N. qu'ils se sont refusés à suivre leur président. S'il en est ainsi on peut dire que cette crainte apparaît comme assez peu fondée

La S.D.N. n'est pas un super-Etat

La S.D.N. actuelle est loin d'être un super-Etat et si elle y a tendu à un moment elle paraît peut-être plutôt s'en éloigner aujourd'hui. Nous savons en effet que dans l'Etat fédéral la souveraineté passe des Etats particuliers à l'Etat central. Il n'y a plus qu'un seul Etat, l'Etat allemand, l'Etat américain, il n'y a plus qu'un seul territoire, une seule nationalité, et comme conséquence un seul nom (les Etats-Unis, la Suisse; l'Allemagne) et un seul drapeau (si dans l'Allemagne de 1871 certains Etats possédaient des drapeaux particuliers, c'était à titre de survivance historique, mais il y avait toujours le drapeau de l'Empire qui comptait seul à l'étranger).

Si nous passons à la S.D.N. voyons-nous quelque chose d'analogue à la situation que nous venons de rappeler ? Non certes. Chaque Etat garde sa souveraineté, non pas illimitée, mais dans les limites où elle lui est reconnue par le droit international et ces limites ne peuvent pas varier, en principe sans son assentiment(règle de l'unanimité). Chaque Etat garde également son territoire, sa nationalité, son nom et son drapeau.

Source : BIU Cujas

Il n'y a même pas de pouvoirs constitués permanents dans la S.D.N., elle n'a ni pouvoir exécutif, ni pouvoir législatif permanent; son seul organe permanent d'après le pacte est le secrétariat, qui n'est pas un pouvoir mais un organe d'information. Le seul point où l'on puisse dire qu'il existe un pouvoir central permanent, si l'on admet que la Cour permanente de Justice internationale fait partie de la S.D.N., est le pouvoir judiciaire. A part elle, nous ne rencontrons aucun organe permanent, même rappelant la Diète des anciennes confédérations, où il y avait des cas où les décisions prises engageaient les membres; aujourd'hui une décision prise par la S.D.N. n'engage les Etats qu'autant que chacun d'eux y a consenti. C'est donc tout à fait à tort que certains publicistes ont prétendu que la souveraineté de la S.D.N. avait remplacé celle des Etats etqu'elle constituait déjà comme l'ébauche d'une humanité unifiée. Si ceci doit se faire plus tard, il est certain que dans la S.D.N. actuelle ceci n'existe encore qu'à l'état de rêve. Peut-être même est-ce le plus grand reproche qu'on pourrait lui faire; d'un côté elle n'est pas universelle, et de l'autre elle n'a presque aucun pouvoir de décision propre.

Si on laisse de côté ces questions de terminologie sur lesquelles on discute à n'en plus finir, question de souveraineté, de super-Etat, pour s'attacher au fond des choses, il faut constater que du moment qu'on crée une S.D.N. c'est pour qu'elle serve à quelque chose. Il lui faut donc certains pouvoirs, autrement elle ne peut servir à rien. La question est donc de savoir si la S.D.N. aujourd'hui possède ou non une certaine autorité. Or nous verrons qu'à raison de l'égoïsme des Etats, à raison de ce fait que chacun s'attache à son intérêt, et peut-être à son intérêt mal compris, il est bien difficile d'affirmer aujourd'hui que la S.D.N. possède des pouvoirs véritables. La S.D.N. n'est donc pas un super-Etat. Faut-il y voir une confédération d'Etats, une sorte de résurrection de ces grandes Confédérations qui ont disparu pour être remplacées par des Etats fédéraux ?

La S.D.N. est-elle une Confédération d'Etats ?

Il y a quelque ressemblance entre ces deux formes juridiques. La ressemblance essentielle est que dans la S.D.N. comme dans la Confédération d'Etats, les Etats particuliers restent souverains. Nous dirons même que l'atteinte portée à leur souveraineté est moins grande encore qu'elle ne l'était dans les Confédérations d'Etats en général, mais cette forme d'union d'Etats étant une forme très souple, si on la prend dans un sens très large, on peut dire que la

Source : BIU Cujas

S.D.N. peut être considérée comme une sorte de Confédération d'Etats, C'est l'avis de certains auteurs, notamment de M. Rodelot, professeur à l'Université de Strasbourg (1)

Cependant ce n'est pas l'avis généralement accepté, et on relève certaines différentes entre la S.D.N. et la Confédération d'Etats. Une première différence consiste en ce fait que la S.D.N. a une extension infiniment plus grande. Elle avait été conçue comme devant être universelle. Elle ne l'est pas tout à fait, en réalité à part deux ou trois grands Etats, la presque totalité des Etats en fait partie. Or la Confédération nous apparaît toujours comme une alliance plus ou moins étroite d'un certain nombre de petits Etats voisins qui s'unissent pour se défendre contre des Etats plus puissants, mais qui s'unissent parce qu'il y a entre eux des affinités de race, de langue, de religion ou autres : Suisse, Allemagne, Etats-Unis.

La règle de l'unanimité

Seconde différence entre la Confédération normale et la S.D.N. Dans la Confédération normale nous rencontrons à peu près toujours de véritables organes collectifs. Il y a par exemple une Diète, il y a un empereur ou un président de la Confédération et le pacte d'Union reconnaît à ces organes collectifs un certain pouvoir de décision. Ce pouvoir est très limité puisque, en principe, ce sont des Etats particuliers qui conservent leur souveraineté, mais enfin, dans les limites où les droits des organes centraux ont été reconnus par le pacte d'Union, les membres sont liés à l'avance. La décision des organes centraux lie les membres; ils ne recouvrent leur liberté que pour les points qui n'ont pas été attribués par le pacte à ces organes. On peut dire que la Confédération applique le droit commun de l'Association entre Etats comme entre individus; quand un pouvoir déterminé a été accordé à l'organe central, ce dernier peut l'exercer de sa propre autorité. Au contraire dans la S.D.N. la règle, qui ne comporte qu'un très petit nombre d'exceptions en dehors des questions de procédure, est l'unanimité, même lorsque le Conseil ou l'Assemblée agissent à l'intérieur des compétences qui leur sont attribuées. Pour que la décision du Conseil s'impose, il faut dans chaque cas particulier qu'elle ait été prise à l'unanimité.

Quelle peut être l'explication de ce fait et comment se fait-il qu'alors qu'on voulait créer une forme d'association d'Etats capable d'imposer une certaine direction aux Etats on ait adopté une règle s'opposant de telle façon à l'exercice de ce pouvoir central? On invoque souvent pour l'expliquer le grand principe

(1) V.Redslob; Théorie de la Société des Nations (1927)

Source : BIU Cujas

qui était considéré comme le principe fondamental du droit international, le principe de la souveraineté des Etats, et la conséquence qui en découle fatalement, l'égalité absolue des divers Etats. Cette raison n'est pas suffisante car on a toujours admis que l'Etat souverain absolu pouvait s'engager par traité à renoncer à sa souveraineté sur certains points déterminés; par conséquent ce principe de la souveraineté et de l'égalité des Etats n'aurait aucunement empêché d'adopter du consentement de tous, un projet analogue à celui qui était proposé par la Suisse, par exemple: il était très bien conçu et il est regrettable qu'on ne l'ait pas adopté; d'après cette proposition, les décisions de l'Assemblée auraient été obligatoires lorsqu'elles auraient été prises à la majorité des 3/4 des voix, à la condition que les Etats votants représentassent les 3/4 de la population d'ensemble des Etats membres. Ceci était parfaitement combiné parce que de cette façon on respectait à la fois le principe d'une certaine égalité des Etats, (les grands Etats ne pouvaient pas faire la loi aux petits) et on respectait le principe de l'égalité des individus; un Etat de 100 à 120 millions d'habitants ne peut admettre que la loi lui soit faite par un Etat de 500.000 habitants; en ce cas le principe de l'égalité des Etats aboutit au sacrifice total du principe de l'égalité des individus. Le projet suisse était donc très bien combiné lorsqu'il exigeait cette double majorité.

La proposition suisse

Mais il y a eu d'autres considérations pratiques qui ont empêché d'admettre une règle de ce genre, et c'est là qu'on peut se demander si l'égoïsme des Etats, le fait que chacun d'eux s'attache uniquement à son intérêt, n'a pas empêché d'admettre une autre solution qui aurait été, semble-t-il, pour le plus grand bien de tous. Une interprétation fâcheuse de l'art. 14 du Pacte (le Conseil prépare un projet de Cour Permanente et le soumet au gouvernement) a été l'origine très regrettable de ce refus de reconnaître un pouvoir propre aux organes de la S.D.N. agissant dans la limite de leur compétence.

La crainte de la guerre en cas d'exécution forcée.

But de la S.D.N.

Son grand but est d'empêcher la guerre. Tout le monde se rendait compte, malgré l'affirmation des Anglo-Saxons, que l'opinion publique était insuffisante pour empêcher les guerres particulières entre Etats. La S.D.N. aurait pu être amenée à user de la force contre l'Etat agresseur, c'est-à-dire qu'elle aurait pu être amenée à mener elle-même une guerre d'exécution forcée. La seule chose qu'on puisse se demander, c'est s'il faut bien appeler guerre cette exécution

Source : BIU Cujas

forcée; c'est un terme qui a fait beaucoup de mal à l'idée de l'exécution forcée qu'on ne peut pas rejeter; quand un Etat se défend et qu'il y a exécution forcée on ne devrait pas plus employer le terme de guerre qu'on n'emploie le terme de meurtre ou d'assassinat en cas de légitime défense d'un individu ou en cas d'exécution capitale. Mais les grands Etats auxquels on aurait eu recours pour cette exécution forcée n'ont pas pu admettre qu'on disposât d'eux sans leur consentement. La Grande-Bretagne, qui aurait peut-être été exposée à venir le plus souvent en aide à la S.D.N., puisqu'on aurait pu faire appel à sa flotte, n'a pas voulu que même à une majorité des 9/10, elle pût être obligée de venir en aide à la S.D.N., dans un cas où elle n'y aurait pas été intéressée personnellement. C'est donc la crainte de se voir entrainée dans une güerre sansleur consentement formel qui a fait que les Etats se sont tenus d'une façon si stricte à la règle de l'unanimité quasi-absolue. Il y a peut-être eu là un intérêt mal compris. De plus en plus on s'en rend compte aujourd'hui; quand on veut faire quelque chose, il faut prendre les moyens voulus pour y arriver; or aussi longtemps,qu'il faudra l'unanimité absolue pour agir, la S/D/N. sera à la merci d'une opposition irréductible et peut-être non motivée.

Quant à cette crainte de se trouver entraîné constamment dans ces querelles entre Etats européens, ce qui était la crainte américaine, il semble qu'elle ne soit pas fondée. Dans une société qu'on sait décidée à faire respecter les lois qui la régissent, le plus souvent, on peut dire toujours, une simple menace d'intervention collective aurait suffi à une condition, c'est qu'on sût qu'elle était sérieuse. Il y a un phénomène qu'on peut rappeler à ce point de vue car il est tout à fait typique: c'est le cas du refus du budget dans les pays parlementaires, où les Chambres possèdent ce droit. Est-ce que nous voyons ce droit exercé constamment dans ces pays ? Il ne l'est à peu près jamais. En France il n'y en a pas eu un seul cas depuis la création de la troisième République, il y a eu une simple menace qui a suffi. La simple possibilité du refus de budget suffit pour faire céder le ministère. Il en eût été de même pour ces risques de guerre. Si on avait su que toutes les Puissances étaient décidées à faire respecter le Pacte, pas un Etat n'aurait été assez fou pour entreprendre une guerre contre l'ensemble de la S.D.N. Il en sera autrement si l'Etat agresseur peut espérer que la Société ne sera pas unanime, qu'il s'en détachera un ou deux grands Etats. En fait c'est ce qui s'est produit puisque les

Source : BIU Cujas

Etats-Unis se sont refusés à entrer dans la Société et ce fait a gêné la Grande-Bretagne qui a pensé qu'en cas de guerre elle pourrait être amenée à prendre des mesures contre les Etats-Unis au point de vue contrebande de guerre, et aussi à courir le risque d'une guerre avec les Etats-Unis.

C'est ainsi que la seule affirmation par les Etats-Unis du maintien de leur liberté dans une guerre européenne a empêché pratiquement la S.D.N. de fonctionner d'une façon efficace. Un mouvement se produit certainement aux Etats-Unis en faveur de l'entrée dans les organisations internationales; ils ont accédé à l'organisation internationale du travail en 1934; la même année un référendum d'essai effectué dans l'Etat de Massachussetts, choisi comme Etat-type, a donné une forte proportion de votes en faveur de la S.D.N. (plus de 60%). Mais tout récemment, en janvier 1935, le vote du Sénat américain a rejeté l'adhésion des Etats-Unis à la Cour permanente de justice américaine, proposée par le Président Roosevelt. Il y a d'ailleurs eu au Sénat une assez forte majorité pour (52 voix contre 36 opposants), mais il eût fallu la majorité des deux tiers, soit 59 voix. Le rejet a été obtenu par cette considération que c'eût été un engrenage fatal et que l'adhésion à la Cour Permanente de Justice aurait comporté rapidement l'entrée à la S.D.N. Ce rejet est regrettable à la fois pour les Etats-unis et pour la S.D.N..

Dès le début il y a eu un défaut d'entente

Dès le début il y a eu un certain défaut d'entente entre les membres de la S.D.N. Ce défaut d'entente est visible dans le terme employé pour la désigner. Nous disons : Société; mais le texte américain et anglais emploie le terme de Ligue (league) : la Ligue des Nations. Ce terme indique bien l'existence d'un groupement très vague à but limité. Quand on va au fond des choses on se demande si le groupement dont la S.D.N. se rapproche le plus n'est pas le syndicat qui est un groupement à but limité.

La S.D.N. rapprochée du syndicat

M. Larnaude, ancien Doyen de la Faculté de Paris, l'a dit dans une brochure très intéressante. Il a fait remarquer ce fait que dans la S.D.N. comme dans un syndicat chaque membre entre à son gré, sort à son gré, quelquefois après un préavis et l'acquittement de sa cotisation, moyen de concilier la liberté individuelle et les exigences du syndicat. De même il y a la possibilité d'exclure un membre. Enfin, et c'est peut-être le point de contact le plus remarquable, dans le syndicat professionnel le but du syndicat est d'arriver à lier tous les membres de la profession, ne feraient-ils pas partie du syndicat, ce qui est contraire à la

Source : BIU Cujas

règle habituelle de l'Association qui ne lie que ses membres. Or le but de la S.D.N. est d'arriver à s'imposer non seulement aux Etats membres, mais à tous les Etats.

Art.17 du Pacte

Il existe dans le Pacte un article 17 qui permet d'imposer les règles du Pacte aux Etats non membres en cas de menace de guerre. Il y a vraiment ici un rapprochement curieux entre la S.D.N. et le syndicat. On peut dire que la S.D.N. est une alliance syndicale une ligue syndicale, en vue d'un but limité de la plus haute importance, le maintien de la paix entre les peuples. Ce n'était pas le premier cas de ce genre puisque cela avait été le but de la Chrétienté et surtout de la Sainte Alliance, ce "Syndicat de Monarques", mais ici nous sommes en présence d'un Syndicat des Nations, ce qui est très différent et presque opposé comme tendance à celui d'un syndicat dynastique puisque son but est de prendre en mains les intérêts des Nations et non les intérêts dynastiques.

La S.D.N. alliance internationale

Voici donc une série de points qui sont certains. La S.D.N. n'est pas une véritable Confédération et bien moins encore un Etat fédéral. Elle a été conçue comme une alliance internationale en vue d'un but précis, la suppression de la guerre, mais c'est à n'en pas douter cependant une personne internationale qu'on est bien obligé d'appeler une personne sui generis puisqu'elle ne rentre dans aucun des cas de classification déjà reconnus. Ses attributions sont déjà étendues; elle est loin d'en être restée à ce qui avait été le but essentiel de sa formation, la suppression de la guerre, de sorte qu'elle tend de plus en plus à devenir une sorte de Confédération d'Etats à pouvoir central (encore très peu fortement constitué).

... personne sui generis

La S.D.N. personne internationale

La Société des Nations a été créée par les Etats qui étaient à peu près les seuls sujets du droit international. Il ne pouvait en être autrement, et elle ne pouvait tenir son existence que d'eux; mais elle a aujourd'hui une personnalité distincte et on peut se demander comment au début on a pu nier cette personnalité. C'est avec ses organes seulement (Conseil et Assemblée) que nous allons trouver des organes internationaux proprement dits, et non pas comme jusqu'ici des organes nationaux investis de certaines attributions internationales.

La Société des Nations n'a pas seulement en effet une personnalité internationale distincte. Elle possède aussi un personnel qui relève directement d'elle. Elle a des agents dont la réunion constitue le Secrétariat permanent et elle a des organes propres dans le Conseil et l'Assemblée.

Source : BIU Cujas

Le Conseil et l'Assemblée sont composés de délégués des Etats, mais de même que dans les anciennes confédérations d'Etats qui étaient elles aussi des personnes du droit des gens, il n'est pasdouteux que les décisions prises par ces corps ne soient des décisions de la Société elle-même et non de tels ou tels Etats. Certaines décisions peuvent même être prises à la majorité. Examinons successivement la composition des organes de la S.D.N. et leurs attributions.

§ 1 - Composition des organes de la Société des Nations

La question de l'égalité

La plus grave difficulté qui se présentait ici et qui longtemps a arrêté tout progrès en droit international est la question de l'égalité complète des divers membres de la Société. C'est elle qui avait empêché la création d'une véritable Cour d'arbitrage à la première et à la seconde conférence de La Haye, et cette question devait se poser à l'occasion de la S.D.N. Fallait-il l'appliquer d'une façon absolue sous prétexte que les Etats étant tous juridiquement égaux doivent tous avoir identiquement les mêmes droits ?

Il se pose ici une difficulté analogue à celle qui se présente en droit public interne. L'égalité des individus peut être complète en tant qu'égalité juridique mais il ne peut s'agir d'une égalité complète au point de vue politique et social.

Il en est de même ici. Il est possible qu'un jour on renonce au principe de l'unanimité qui rend bien difficile tout progrès de quelque importance. Pensons à certains Etats comme la République de Libéria qui n'a pas deux millions d'habitants ou aux 5 petites républiques de l'Amérique centrale, qui ne dépassent guère les 5 millions à elles toutes; il serait contraire au bon sens que ces 6 Etats puissent l'emporter sur les 5 plus grandes puissances du monde qui réunies comptent plus d'un milliard de ressortissants. Cette façon de respecter l'égalité des Etats reviendrait à montrer le plus parfait mépris pour l'égalité des individus eux-mêmes, puisque chaque citoyen noir de la République de Libéria péserait du même poids dans la balance des décisions de l'Assemblée qu'environ 200 ressortissants britanniques.

Il faut encore remarquer que, dans le cas où serait décidée l'exécution forcée d'une décision du Conseil ou de l'Assemblée, ce sont forcément les grands Etats qui supporteront tout le poids de la lutte, qu'on pense aux vifs reproches adressés par de petits Etats à la S.D.N. de n'être pas intervenue contre le

Source : BIU Cujas

La proposition suisse

Japon en Mandchourie; alors qu'en cas d'intervention eux n'auraient envoyé ni un régiment, ni un navire de guerre. Les grands Etats ont donc plus de charges et il est plus naturel qu'ils possèdent des droits spéciaux. A ce point de vue on ne peut s'empêcher de regretter que la S.D.N. au moment de sa fondation, n'ait pas accepté - en grande partie en raison de ses principes un peu périmés de l'égalité absolue des Etats et de la nécessité de l'unanimité de leur décision à tous - certaines suggestions comme celle présentée par la Suisse lors de l'élaboration du Pacte; et exigeant, pour que les décisions de l'Assemblée devinssent obligatoires, une double majorité des 3/4, l'une visant les Etats et l'autre leur population. C'était très sagé et cela eût coupé court à beaucoup de difficultés. Comme on ne pouvait pas penser à établir une égalité absolue et que d'un autre côté, il fallait donner une certaine satisfaction aux petits Etats pour éviter qu'ils n'

Egalité dans l'Assemblée

invoquent contre l'organisation future ce grief d'une atteinte à l'égalité, comme ils l'avaient fait à la Haye, le Pacte a eu recours, pour sortir de difficulté, à la solution que voici : il a réalisé une égalité complète dans un des organes de la S.D.N,, l'Assemblée, dans l'Assemblée chaque Etat a sa voix et voix

Inégalité dans le conseil.

égale pour tous. Mais, à côté de cet organe conçu sur pied d'égalité, il en existe un autre dans lequel cette égalité n'existe pas puisque seuls un certain nombre d'Etats, les grands Etats, y ont une représentation permanente: c'est le Conseil de la S.D.N.

Le privilège de la Suisse

Cette distinction entre l'Assemblée et le Conseil est-elle la seule différence qui existe entre membres de la S.D.N. ? N'y a-t-il pas certaines autres inégalités qui résultent de tel ou tel article du Pacte. La question a été très discutée surtout pour la Suisse et les Etats-Unis.

Nous savons qu'un véritable privilège a été accordé à la Suisse, c'est le maintien de sa neutralité alors qu'il semble que cette neutralité était assez inutile en présence du vote de l'article 10 garantissant à tous les membres leur indépendance politique et leur intégrité territoriale.

Les E.U. et l'art. 21 du Pacte

Le second Etat en faveur duquel une faveur a été faite c'est les Etats-Unis, ils devaient se retirer de la S.D.N. et cependant une situation spéciale leur avait été réservée par l'article 21 du Pacte, qui à cause d'eux maintenait expressément comme conforme au Pacte une doctrine qu'on aurait pu considérer comme lui étant assez peu compatible, la doctrine de Monroë. Faut-il reconnaître que cette doctrine constitue en faveur des Etats-Unis, s'ils avaient été membres de

la S.D.N. une situation privilégiée, donc une atteinte à l'égalité ? Pour pouvoir trancher la question il faudrait savoir exactement en quoi consiste cette doctrine.

Interprétation de la doctrine de Monroë

Or elle est susceptible d'interprétations très différentes; les Etats-Unis et les Etats de l'Amérique du Sud l'interprètent très différemment. Si on la comprend dans un certain sens, on peut très bien y voir seulement un de ces accords spéciaux passés entre Etats voisins, accords comme certains Etats en ont passé en Europe et qui ne constitueraient donc pas un privilège accordé aux Etats-Unis. Mais il semble bien que telle ne soit pas l'interprétation des Etats-Unis, et celle qu'ils donnent est assez difficile à admettre. On ne peut accepter leur volonté d'interprétation unilatérale de cette doctrine en cas de conflit; la reconnaissance du droit d'interpréter unilatéralement une doctrine qu'on oppose à d'autres Etats serait une violation flagrante du Pacte; ce serait pratiquement le retour pour l'Amérique au droit du plus fort.

Secrétariat

La S.D.N. comporte un troisième organe moins important, c'est le Secrétariat permanent de la S.D.N.

Cour permanente de justice internationale

Le Pacte prévoyait enfin un dernier organe, qu'il n'avait pas osé créer lui-même à cause des difficultés rencontrées à son occasion aux Conférences de La Haye, c'était une cour permanente de Justice Internationale. Nous en parlerons à l'occasion des modes de solution pacifiques des conflits.

A - Assemblées

Composition

L'Assemblée de la S.D.N. est organisée par l'article 3 du Pacte de la S.D.N. Cette Assemblée se compose des représentants de tous les Membres de la Société. Chacun d'eux peut même y avoir trois représentants parce qu'étant données la différence et la variété des questions qui peuvent y être soulevées, il est bon que le même Etat puisse y être représenté tantôt par un homme politique, tantôt par un diplomate, tantôt par un juriste. Certains Etats ont de plus un nombre plus ou moins grand de délégués suppléants et adjoints, de conseillers techniques et d'experts, mais ces personnes n'ont pas voix à l'Assemblée; elles sont là comme conseils des trois représentants en titre. Ces derniers n'ont eux-mêmes qu'une voix à eux trois; la voix du chef de délégation prévaut, s'il y a divergence entre eux trois.

Sessions

L'Assemblée se réunit tous les ans à une époque fixe, en fait en Septembre. Il peut y avoir des sessions exceptionnelles si les circonstances l'exigeaient, on l'a déjà vu à diverses reprises. L'Assemblée s'est réunie, inutilement d'ailleurs, au début de 1926

Source : BIU Cujas

pour entériner l'entrée de l'Allemagne dans la S.D.N.; il a fallu la remettre à une autre session, à raison de difficultés dont nous reparlerons. L'Assemblée est très nombreuse, étant donné qu'elle comprend aujourd'hui 60 Etats, depuis l'accession de la Russie, de l'Equateur et de l'Afghanistan. Chaque Etat pouvant avoir 3 représentants, elle peut donc comprendre plus de 150 membres, ce qui est beaucoup, surtout lorsque les discussions sont compliquées par la diversité des langues.

Langues employées

En fait, pour que l'Assemblée ne soit pas une Tour de Babel, il a fallu spécifier qu'il n'y aurait que deux langues officielles : le français et l'anglais. Toujours en fait, on peut constater que le français est de beaucoup la langue la plus employée. En somme il n'y a guère que les Puissances anglo-saxonnes à employer l'anglais et on a constaté en 1928 à Genève que sur 20 discours prononcés 18 l'avaient été en français. On a admis pour un représentant qui ne pourrait que difficilement s'exprimer en français ou en anglais, que son discours pourrait par exception être prononcé dans une langue autre que l'une des deux langues officielles, mais il doit être alors immédiatement traduit dans l'une d'elles.

B - Conseil

Composition

Le Conseil a des attributions beaucoup plus nombreuses que l'Assemblée; il doit donc pouvoir se réunir plus facilement. Bien qu'à raison de ce point de vue il ne devait pas être trop nombreux. L'article 4 du Pacte qui vise le Conseil fixait le nombre de ses membres à 5 membres permanents et à 4 membres élus. Cet article a été déjà plusieurs fois modifié, toujours dans un sens démocratique, en ce sens que c'est toujours le nombre des membres élus qui a été augmenté, de telle sorte que ces membres élus qui n'étaient que la minorité constituent aujourd'hui la majorité. Le Conseil comprend d'abord 5 membres permanents qui étaient dans la première rédaction du Pacte, les 5 principales Puissances alliées et Associées, France, Angleterre, Italie, Japon et Etats-Unis. Les Etats-Unis qui ont fait défaut ont été remplacés en 1926 par l'Allemagne comme membre permanent; elle-même s'est retirée en 1933 et le Japon un peu avant elle, de sorte qu'il n'y a plus au Conseil que 3 membres permanents.

Membres permanents et membres élus

Au début le Conseil comprenait 4 membres élus, mais des modifications ont été réalisées et le nombre des membres permanents étant resté le même, le nombre des membres élus a été porté à 6 puis à 9, puis à 10, le Conseil comprend donc aujourd'hui 15 membres. Les

Source : BIU Cujas

membres non permanents, qui sont aujourd'hui la majorité, sont élus pour 3 ans par l'Assemblée et renouvelables par 1/3 chaque année (ils sont réélus par roulement).

Membres semi-permanents

A la suite des difficultés qui s'étaient produites lors de l'accession de l'Allemagne, plusieurs membres (Pologne, Brésil, Espagne) demandant à être nommés aussi membres permanents, ce qui était impossible, on a pris le parti de créer des sièges semi-permanents: c'est-à-dire que certains Etats, à la suite d'un vote exprès de l'Assemblée pris à la majorité des 2/3 peuvent faire plus que leurs trois années et voir leur mandat renouvelé à la suite de ces trois années. C'est le cas de la Pologne (1926) et celui de l'Espagne (depuis 1928). Le Brésil, qui avait démissionné comme l'Espagne, n'a pas consenti à reprendre sa démission pour devenir semi-permanent.

Inconvénient d'un grand nombre de membres

On peut considérer que le chiffre de 15 membres est déjà élevé. Nous verrons que les délibérations du Conseil ont lieu en principe à l'unanimité, et, plus cet organe est nombreux, plus l unanimité est difficile à obtenir. Aussi a-t-on pu constater ce qui se produit quand un organe ne donne pas complètement satisfaction : on a constaté l'apparition d'un nouvel organe, organe de pur fait qu'on a appelé le super-Conseil, et qui est une sorte de Conseil restreint aux grandes Puissances, à qui il arrive maintenant de délibérer isolément dans certains cas. La 7ème assemblée de 1926 s'est rendu compte de l'inconvénient d'une trop grande augmentation des membres élus du Conseil et pour parer au danger d'une obstruction pouvant résulter de l'opposition d'un seul Etat pendant trois ans, elle a décidé qu'elle pourrait, statuant à une majorité des 2/3, procéder à une nouvelle élection de tous les membres non permanents du Conseil. Il y a là une sorte de droit de révocation, un "droit de rappel", des membres dont on n'est pas content.

Comme on n'a pas voulu recourir à ce droit de révocation uniquement à l'égard du membre dont on aurait à se plaindre, on a décidé que tous les membres non permanents seraient soumis à cette révocation et que l'Assemblée procéderait à une nouvelle élection.

C'est le Conseil qui a qualité pour modifier sa composition et par conséquent le nombre de ses membres; C'est une attribution très importante qu'il exerce avec l'approbation de la majorité de l'Assemblée (art. 4, alinéa 2 du Pacte).

Sessions

Le Conseil étant appelé à se réunir souvent, il faut qu'il soit libre de choisir le temps et le lieu de sa réunion. Au début ses réunions étaient très

Source : BIU Cujas

fréquentes. Elles ont été pendant longtemps trimestrielles. Maintenant elles n'ont plus lieu en principe que 3 fois par an. Mais il peut toujours se réunir d'une façon exceptionnelle pour une affaire spéciale, comme il l'a fait pour le conflit sino-japonais.

Lieu de réunions

En ce qui concerne le lieu de sa réunion, il est aussi très varié. En principe, c'est Genève mais le Conseil n'est aucunement obligé de s'en tenir au siège officiel de la S.D.N. et il s'est déjà réuni un peu dans toutes les capitales, Paris, Londres, Bruxelles, Berne, Madrid, et même Saint-Sébastien.

Prescription de l'art.4 en faveur du membre non représenté au Conseil

Le Conseil n'étant composé que d'un petit nombre de membres et ayant à statuer sur les difficultés pouvant se présenter à l'égard de chacun des membres de la Société, il a été décidé par l'article 4 que lorsqu'une question est portée devant le Conseil visant un des membres de la Société qui n'y est pas représenté, ce dernier a le droit d'y envoyer un représentant.

Règle de l'unanimité pour l'Assemblée et le Conseil

L'article 5 du Pacte, après que les deux articles précédents ont indiqué la composition de l'Assemblée et du Conseil, fixe un principe capital qui est la règle de l'unanimité.

Les décisions, soit de l'Assemblée, soit du Conseil, sont prises en principe à l'unanimité des membres présents. Ce principe avait été considéré comme nécessaire parce que les grands Etats n'auraient pas volontiers admis qu'on pût user d'eux, en cas d'exécution forcée par exemple, sans leur consentement. Mais il eût été cependant dangereux de poser le principe d'une façon absolue. Aussi le Pacte lui-même a-t-il apporté des exceptions, dont certaines importantes, à ce principe.

Exceptions :
a) Admission d'un nouveau membre

L'une des plus graves visait la composition même de la Société. L'article 1er du Pacte déclare que l'admission d'un nouveau membre est prononcée à la majorité des 2/3 des voix de l'Assemblée. Cette solution était alors assez grave, parce qu'elle permettait à une majorité de petits Etats ou d'Etats ex-neutres de recevoir un membre nouveau, un ancien Etat ennemi, par exemple, contre le désir des membres les plus importants de l'Assemblée; la question ne s'est jamais posée puisque l'Allemagne a été admise à l'unanimité.

b) Enquête-examen

L'article 15 dernier alinéa pour le cas où l'enquête-examen est confiée à l'Assemblée, décide aussi que cette dernière statue à la majorité pourvu qu'il y ait approbation de tous les Etats représentés au Conseil.

c) révision

Une autre question à l'occasion de laquelle existe une exception au principe de l'unanimité est celle

Source : BIU Cujas

de la révision. On peut s'étonner de voir une question aussi grave, puisque c'est le statut de la Société qui est en jeu, résolue à une simple majorité. C'est que le Pacte lui-même prévoit en quelque sorte une soupape de sûreté. Les Etats qui ne voudraient pas accepter les amendements votés à la majorité de l'Assemblée sont libres de se retirer immédiatement; alors qu'en principe il faut un délai de préavis de deux ans. Il n'y a donc pas là une véritable exception au principe de l'unanimité; mais leretrait de la Société est une mesure très grave; tel petit Etat peut y trouver sa plus grande garantie, de sorte que pratiquement il peut être obligé d'accepter des modifications dont il n'aurait pas voulu.

d)procédure

La règle de l'unanimité comporte une dernière exception, à la fois moins importante quant aux matières visées, mais beaucoup plus large. Elle vise toutes les questions de procédure, y compris la désignation des membres des commissions, qui sont réglées et décidées à la majorité des membres représentés à la réunion. c'est une large brèche apportée au principe de l'unanimité et la pratique tend à élargir cette brèche de plus en plus. Nous ne citerons que l'une des dernières décisions dans ce sens, dans une matière qui est d'un intérêt capital et où il est difficile de voir une question de procédure. Lorsqu'on a envisagé à la fin de 1931 la convocation des Etats-Unis à la session du Conseil où était examiné le différend sino-japonais, on s'est heurté à la résistance du Japon. Fallait-il s'incliner devant cette résistance puisque le Japon est membre du Conseil et qu'il semble que sa résistance devait tout arrêter ? On a considéré qu'il y avait là une simple question de procédure et on a passé outre à l'opposition du Japon. C'était faire preuve d'une interprétation très large puisque ceci n'a qu'un rapport indirect avec les questions de procédure.

La règle de l'unanimité sera-t-elle maintenue ?

A plusieurs reprises il a été question de modifier la règle de l'unanimité. Il y a deux partis dans la S.D.N., celui qui serait partisan d'étendre ses exceptions et celui qui voudrait les restreindre. L'un veut modifier l'unanimité à raison de ce fait que l'opposition d'un seul membre peut tout arrêter. En 1926, on a proposé que les décisions puissent être prises désormais à une majorité soit des 2/3, soit même des 3/4, donc une majorité renforcée; mais cette proposition s'est heurtée à l'opposition très nette de certains Etats, dont la Grande-Bretagne, et il faut avouer qu'à certains points de vue elle est assez explicable; la Grande-Bretagne serait en effet en cas

Source : BIU Cujas

de sanction, un des Etats appelés à intervenir le plus souvent puisque, en raison de sa flotte, on pourrait lui demander d'intervenir dans le monde entier pour assurer l'exécution forcée à l'égard d'un Etat qui se refuserait à assurer de bonne volonté l'exécution d'une décision de la Société.

C - Secrétariat permanent

Le Secrétariat seul est permanent

Cet organe est le seul qui soit permanent. Il est

Sa composition

organisé par l'article 6 du Pacte; il comprend un secrétaire général qui a été nommé par le Pacte lui-même, ce fut d'abord un Anglais, sir Eric Drummond, remplacé aujourd'hui, après sa démission, par un Français, M. Avenol. Le secrétariat comporte en outre plusieurs directeurs et sous-directeurs et un nombreux personnel secondaire.

Nomination de ses membres

La nomination de ses membres a lieu ainsi: en cas de démission, de décès ou de disparition du secrétaire général, son successeur doit être nommé par le Conseil, avec l'approbation de la majorité de l'Assemblée. C'est lui qui nomme le reste du personnel du secrétariat. Il en résulte que, de ce seul chef, le secrétaire général a une influence capitale sur la direction des affaires de la Société. Il ne faut pas croire d'ailleurs qu'il nomme ses sous-ordres en toute liberté parce que, à raison de la grande importance de ces nominations pour tous les Etats, on s'est arrangé de façon à ce qu'il n'y ait jamais deux directeurs appartenant au même pays, ni même plusieurs fonctionnaires importants du même pays dans un même service. Il faut d'ailleurs espérer que de plus en plus les fonctionnaires qui seront nommés à la S.D.N. considéreront, comme c'est le cas pour les membres de la Cour Permanente, qu'ils perdent en quelque sorte le caractère national et qu'ils deviennent des fonctionnaires internationaux.

Siège

Le Secrétariat permanent est établi à Genève puisque là est le siège de la Société. Ce siège n'a pas été fixé d'une façon définitive; il peut être changé à tout moment par le Conseil (et non par l'Assemblée). Il est clair que, lorsque sera achevé à Genève le Palais de la S.D.N., qui aura coûté plusieurs dizaines de millions, il sera difficile de changer le siège de la Société.

Egalité des sexes

Un autre article du Pacte, qui a trait au Secrétariat, décide que toutes les fonctions de la S.D.N. ou de ses services quelconques sont également accessibles aux hommes et aux femmes. Donc les délégués, les représentants, le secrétaire permanent et à fortiori tous les fonctionnaires inférieurs peuvent être également des hommes ou des femmes.

Source : BIU Cujas

Immunités

Les représentants de la Société jouissent dans l'exercice de leurs fonctions de ces privilèges ou immunités diplomatiques dont nous avons parlé. La Suisse par une disposition de sa législation leur a accordé ces immunités. Les autres Etats en font généralement autant. Il faut remarquer que cette attribution aurait pu devenir ici l'occasion de difficultés particulières. Les immunités diplomatiques n'empêchent pas en principe l'agent diplomatique qui en jouit d'être poursuivi dans d'autres pays; il peut notamment l'être dans son pays. Il n'est protégé qu'à l'égard d'un pays, celui dans lequel il réside. Or ici il s'agit de fonctionnaires de la S.D.N. et l'immunité existe dans tous les pays. Il aurait pu en résulter que dans aucun pays ces fonctionnaires n'auraient pu être poursuivis; il a fallu admettre que ce privilège pourrait prendre fin dans certaines conditions de façon à ce qu'il n'y ait pas de ce chef certaines personnes soustraites à toutes les juridictions.

Les bâtiments occupés par les services de la S.D.N. sont inviolables, de sorte qu'une certaine inviolabilité territoriale est venue compléter utilement l'inviolabilité personnelle. Lors de l'établissement de la T.S.F. pour la S.D.N. la question des rapports entre elle et la Suisse s'est posée, et on a vu que son indépendance n'est pas encore assurée d'une façon suffisante. Sous prétexte de faire respecter sa neutralité, la Suisse a émis la prétention de contrôler les dépêches émises par la S.D.N. et il faut avouer que c'est le monde renversé de voir la S.D.N. contrôlée par la Suisse.

Organismes auxiliaires de la S.D.N.

La S.D.N. comporte également à raison de ses attributions toujours croissantes un certain nombre d'organes qui s'imposaient pour son bon fonctionnement. L'Annuaire de la S.D.N. tient au courant chaque année en ce qui concerne les modifications relatives à ces organisations techniques. Il y a d'abord trois organisations techniques, qui ont été créées par les deux grands organes, Conseil et Assemblée, en vue de les aider dans leur tâche et d'aider par là même tous les Etats membres, Ces trois organisations techniques qui sont permanentes sont :

1°- d'abord une organisation économique et financière. Elle comporte un Comité financier et un Comité économique. Ils ont rendu déjà les plus grands services; d'abord au moment de la reconstruction financière de l'Autriche et de la Hongrie qui, après la guerre se sont trouvées aux prises avec de terribles difficultés d'ordre financier; ensuite, lors de l'établissement des réfugiés grecs et bulgares. C'étaient

Source : BIU Cujas

des oeuvres d'un intérêt majeur qui ont été accomplies par ces organisations en relations avec les Etats intéressés. De plus en plus on s'aperçoit que la crise dont nous souffrons n'est pas uniquement une crise politique, elle est aussi une crise économique et peut-être faudra-t-il augmenter encore les attributions de ce Comité économique. On a parlé de la création d'une Société des Nations économique. Il ne peut y avoir plusieurs Sociétés des Nations, mais on pourrait étendre les attributions de la S.D.N. au point de vue économique et financier.

2°- L'organisation des communications et du transit, dont l'action s'exerce par des conférences générales ou partielles, une commission consultative et technique et un Secrétariat permanent.

3°- L'organisation de l'hygiène, qui comprend un Conseil consultatif, un comité d'hygiène et un Secrétariat. Cette organisation a joué un rôle important dans la lutte contre les stupéfiants en général, et contre l'opium en particulier.

Commissions

Le Conseil a également créé pour faciliter ses travaux et préparer ses décisions un certain nombre de grandes Commissions dont certaines sont permanentes et la plupart temporaires.

a)temporaires

Principales commissions temporaires :

Comité d'experts pour la codification progressive du droit international

Commission préparatoire de l'union internationale de secours prévue entre les Etats.

Comité d'arbitrage et de sécurité.

Au cours des années précédentes, commission préparatoire de la Conférence du désarmement.

b)permanentes

Toutes ces Commissions sont des commissions temporaires. A côté d'elles il y a quelques commissions permanentes. Les deux premières avaient été créées par le Conseil en exécution des dispositions du Pacte: la commission destinée à l'étude des questions militaires, navales et aériennes (prévue par l'art. 9), et la Commission des mandats.

Depuis cette époque d'autres commissions permanentes ont été créées à la suite de résolutions de l'Assemblée. Les plus importantes sont la Commission internationale de coopération intellectuelle, la Commission consultative pour laprotection de l'enfance et de la jeunesse, la Commission de l'opium (parce que la question des stupéfiants prenait une telle importance qu'il a fallu créer une commission spéciale pour l'opium). Il y a aussi deux commissions qui jouent un rôle financier; la commission de contrôle qui chaque année examine les comptes de la S.D.N. et le projet

Source : BIU Cujas

de budget de l'année suivante - et la commission de répartition des dépenses entre les différents membres de la S.D.N. (il a fallu fixer un chiffre pour cette répartition, on s'est d'abord reporté au chiffre qui avait été fixé par l'accord général pour les Postes et Télégraphes, puis à la suite de certaines difficultés on est arrivé à établir un barême un peu différent). Chaque Etat paie un nombre d'unités déterminé, qui varie de 100 environ pour les plus grands Etats (Grande Bretagne) et 1 pour les plus petits; la France et l'Allemagne en payaient chacune 80, sur un total d'un peu moins de 1.000.

"Instituts" contrôlés par la S.D.N.

Certains Etats ont créé en vue de collaborer de façon plus étroite avec la S.D.N. des institutions qui restent autonomes, elles ne sont pas à proprement parler des organes de la S.D.N., mais elles sont contrôlées par elles. C'est le cas de l'Institut international de coopération intellectuelle créé en 1924 par le gouvernement français, qui siège à Paris au Palais-Royal. C'est aussi le cas en Italie de deux instituts, l'Institut international pour l'unification du droit privé, et l'Institut international du cinéma éducatif.

Hauts Commissariats

Enfin la S.D.N. a dû créer, en vertu des traités de paix, certains organes administratifs qui fonctionnent sous son contrôle; le haut commissariat de la ville libre de Dantzig; jusqu'à cette année 1935, la Commission de gouvernement de la Sarre, qui jouissait des pouvoirs de souveraineté exercés auparavant par le gouvernement allemand, sous le contrôle de la S.D.N.

Certaines institutions créées postérieurement ont un caractère humanitaire. Il a fallu créer un Haut Commissariat des réfugiés à un moment où la question des réfugiés russes, arméniens, assyriens et grecs devenait une question poignante.

Cour permanente de Justice Internationale et Organisation internationale du Travail

Enfin il est encore deux autres organisations internationales autonomes, de la plus haute importance. Toutes deux sont prévues par le Pacte : la Cour permanente de justice internationale prévue par l'article 14 du Pacte et l'Organisation internationale du travail. Ces deux organisations, en raison de leur rôle de premier plan, doivent faire l'objet d'une étude spéciale.

§ II - Attributions de la Société des Nations

Pas de séparation des pouvoirs

En dehors de la Cour permanente de Justice internationale et du Secrétariat nous trouvons dans la S.D.N. deux organes essentiels qui sont l'Assemblée et le Conseil. Il aurait pu paraître naturel que le Pacte de 1919, puisqu'il est la Constitution de cette Société,

Source : BIU Cujas

opérât entre ces deux organes une séparation des pouvoirs analogue à celle qu'établissaient auparavant toutes les Constitutions, je dis auparavant puisque les nouvelles constitutions paraissent tenir beaucoup moins à ce principe (Italie, projets de constitutions par l'Allemagne et la Pologne).

Ce n'est pas ce qu'il a fait. On ne peut pas dire que l'Assemblée soit le pouvoir législatif et que le Conseil le pouvoir exécutif. Il est possible qu'une certaine séparation des pouvoirs soit plus tard introduite. Il est même à peu près certain que si la S.D.N. voit ses pouvoirs augmentés, on sera amené à perfectionner sa Constitution et à organiser cette séparation des pouvoirs sans laquelle, a-t-on dit, pour les Etats, il n'y a pas de Constitution, mais la chose a paru ici prématurée. Il est certain que le seul mot de pouvoir législatif international eût effrayé les Etats membres; ce terme aurait paru en contradiction flagrante avec la souveraineté que les Etats prétendaient conserver tout entière. Ceci d'ailleurs n'est pas exact puisque la S.D.N. sans aucun pouvoir ne servirait à rien. Il est vrai seulement qu'il n'y a pas de séparation de pouvoirs précise entre ce qu'on peut appeler les deux grands pouvoirs actifs de la S.D.N. -nous mettons à part la Cour permanente qui n'a qu'un pouvoir passif, puisqu'elle ne peut statuer qu'une fois qu'elle a été saisie par les intéressés.

Pouvoir législatif et pouvoir exécutif

Cela ne veut pas dire bien entendu qu'il n'existe dans la S.D.N. ni pouvoir exécutif ni pouvoir législatif. Cette conclusion serait excessive, car une collectivité dotée de certaines attributions ne peut se passer de ces pouvoirs.

Le Conseil a des pouvoirs de décision et d'exécution, mais il faut en venir à des mesures d'exécution proprement dites, elles sont assurées par les Etats membres eux-mêmes et non pas un des organes centraux. Il en est d'ailleurs souvent ainsi, même dans les Etats fédéraux; dans l'Allemagne d'avant-guerre, c'étaient les Etats membres qui étaient chargés d'exécuter les décisions du pouvoir central; mais ce qui suffisait dans un pays aussi discipliné que l'Allemagne pourra donner ailleurs de mauvais résultats. Quand on est obligé de s'en remettre pour l'exécution à la bonne volonté des Etats membres, s'il s'agit de mesures qui ne leur agréent pas, il n'y a pas de garantie d'une bonne exécution.

Rôle législatif de la S.D.N.

Peut-on parler d'un pouvoir législatif pour la S.D.N. ? La chose semble difficile, étant donné que presque toutes les décisions prises par l'Assemblée comportent une ratification des Etats membres. Il ne

Source : BIU Cujas

faut pas en tirer cette conséquence que le rôle législatif de la Société est sans importance; bien qu'il soit surtout un rôle de préparation, de coordination, ce rôle est considérable. L'Assemblée de la S.D.N. ou les conférences spéciales qui ont été réunies sur son initiative ont déjà élaboré un nombre considérable de conventions. Et si parfois certains Etats font preuve de quelque négligence à donner leur ratification, il n'en est pas moins vrai que beaucoup de ces conventions ont été ratifiées par tous ou presque tous les Etats.

On peut donc dire que les décisions de la S.D.N. constituent la plus importante de toutes les sources formelles du droit international, avec cette différence que tout n'est pas définitif quand l'Assemblée, le Conseil ou la Conférence réunie par eux sont arrivés à une proposition de modification d'un point de droit international, il faudra de plus la ratification des Etats membres.

Les art. 3 et 4 du Pacte

L'analogie des fonctions entre les deux organes est indiquée par les deux articles du Pacte qui sont consacrés à chacun de ces corps : l'art. 3 pour l'Assemblée, l'art. 4 pour le Conseil.

Tous deux emploient une formule identique (l'Assemblée) dit l'un, (le Conseil), dit l'autre "connaît de toute question qui rentre dans la sphère d'activité de la Société et qui affecte la paix du monde".

Prenons le cas où les Etats en conflits n'ont pas voulu de l'arbitrage. Il faut recourir à la médiation ou à l'enquête-examen qui la précède. Cette médiation et cette enquête peuvent revenir soit à l'Assemblée soit au Conseil. Tous les deux sont compétents. Pour des raisons d'ordre pratique c'est presque toujours le Conseil qui est saisi. Il faudrait supposer pour qu'il en fût autrement, que le conflit se présente à un moment où l'Assemblée est en session car sa réunion est une chose très coûteuse et très compliquée.

Une fois cette règle générale posée, peut-on donner des règles de détail quant à une répartition des compétences entre les deux organes?

Il y a des attributions qui sont propres à chacun d'eux et des attributions qui leur sont communes(1).

Attributions communes

Il y a des attributions qui appartiennent aux

(1) V. la thèse de M.Milenko Militch, Paris 1929, "Les attributions communes et les rapports du Conseil et de l'Assemblée de la Société des Nations".

Source : BIU Cujas

Révision du Pacte (art. 26)

deux organes à la fois, notamment la révision du Pacte. Toute Constitution doit prévoir la possibilité des modifications. Le Pacte le fait dans son article 26 et dernier. Il décide que les amendements au Pacte entreront en vigueur lorsqu'ils auront été votés par tous les membres du Conseil et par la majorité de l'Assemblée. On n'a pas prévu la substitution d'un Pacte nouveau à l'ancien; il serait imprudent de procéder à une révision totale.

Ceci prouve l'inexactitude de l'affirmation que la S.D.N. ne peut rien faire par elle-même et qu'il lui faut l'assentiment des Etats pour toute mesure. Voici une mesure capitale, puisqu'il ne s'agit de rien moins que de la modification du Pacte social; cette modification sera décidée par les organes de la Société, à la simple majorité pour l'Assemblée, à l'unanimité pour le Conseil. En revanche l'article prévoit que si le Pacte est modifié contre la volonté expresse de certains membres, ceux-ci ont le droit de se retirer sans le délai de préavis de deux ans. Il est possible d'ailleurs, que ce retrait de la Société devienne de plus en plus rare; pratiquement les Membres continueront à en faire partie alors même qu'un amendement aurait été voté contre leur volonté.

Le principe du vote à l'unanimité par le Conseil constitue une règle protectrice en faveur des grandes Puissances. Cette règle était toute naturelle lorsque le Conseil comprenait une majorité de grandes Puissances. La difficulté tenant à la règle de l'unanimité a augmenté depuis que le Conseil comporte une majorité de petites Puissances; les membres non permanents sont en effet passés de 4 à 10.

L'enquête examen (art. 15)

Une autre attribution commune n'est pas exercée concurremment. C'est l'enquête-examen prévue à l'art. 15 pour le cas des différends susceptibles d'entraîner une rupture entre Etats. En principe c'est le Conseil qui est chargé de faire cette enquête-examen, mais il peut toujours dans les cas graves décider que l'Assemblée connaîtra de la question.

Chacune des Parties peut aussi le demander et même, une seule d'entre elles qui a des raisons de préférer l'Assemblée au Conseil peut, dans un délai de 14 jours à partir du moment où le Conseil est saisi, demander son dessaisissement en faveur de l'Assemblée. Ce fut le cas, en 1933 : l'Assemblée se réunit en février sur la demande de la Chine, et elle approuva à l'unanimité le rapport Lytton (Conflit avec le Japon); la Bolivie a également demandé la convocation de l'Assemblée en 1934 à l'occasion de son conflit avec le Paraguay pour la question du Chaco. Il faut espérer

Source : BIU Cujas

qu'en pratique ceci se présentera rarement étant donné le fait que la réunion extraordinaire de l'Assemblée est chose coûteuse et compliquée; de plus, il s'agit d'une conciliation, et on ne voit pas bien cette conciliation exercée par un corps comprenant plus de 150 membres; le Conseil parait mieux qualifié.

Attributions propres

1°- Attributions propres de l'Assemblée

L'Assemblée possède deux droits importants :

a)admission de nouveaux membres

1°- L'admission de membres nouveaux à la majorité des 2/3. La question aujourd'hui n'a qu'une importance relative, puisqu'il ne peut plus guère s'agir que de l'admission des Etats-Unis qui n'en veulent pas; elle présentait une grande importance au moment où le Pacte fut voté, puisque les anciens Etats ennemis ne faisaient pas partie de la S.D.N.; l'admission de nouveaux membres visait donc ces Etats et elle pouvait être prononcée à une majorité des 2/3 d'après l'article 1er du Pacte; la chose était grave puisqu'une majorité de petits Etats pouvait forcer la main aux grands Etats.

b)révision des traités

2°- La seconde attribution serait d'une importance capitale si elle était pratique. Elle vise la révision des traités devenus inapplicables et des situations internationales dont le maintien pourrait mettre en péril la paix du monde, nous y reviendrons bientôt.

2°- Attributions propres du Conseil -

Les attributions propres du Conseil sont beaucoup plus nombreuses.

Limitation des armements (art.8)

D'après le Pacte, il a d'abord des attributions relatives à la limitation des armements. Cette question a été jusqu'ici la pierre d'achoppement de la S.D.N.; elle a été en 1932 l'occasion de la réunion d'une grande conférence à Genève, qui n'a pas encore pris fin. D'après l'art. 8 du Pacte, le Conseil prépare les plans de réduction des armements; en ce qui concerne les membres originaires de la Société, ces plans doivent être acceptés par eux d'après l'art.8; au contraire,- et c'est une des choses dont l'Allemagne se plaint le plus - en ce qui concerne les membres à venir, et ceci visait surtout les Empires Centraux et l'Allemagne, ils devaient accepter le plan de réduction que la S.D.N. leur imposait; en fait la question s'est transformée quand l'Allemagne a fait partie du Conseil.

Ces plans peuvent d'ailleurs être modifiés après coup, il peut se faire qu'un évènement surgisse qui force à dépasser provisoirement le plan de désarmement fixé; il devrait surtout arriver que l'organisation de la sécurité internationale se perfectionnant, on

Source : BIU Cujas

ait à le restreindre davantage; mais tel n'a pas encore été le cas jusqu'ici. Un vague contrôle est institué par l'article 9.

Règlementation de la fabrication privée des armes (art. 9)

En outre, le Pacte prévoyait la réglementation de la fabrication privée des armes de guerre et des munitions. Ceci n'a guère été fait et le commerce des armes de guerre donne lieu à de graves abus; la France et l'Espagne ont pour cette raison trouvé beaucoup de difficultés au Maroc, et la Chine se trouve plongée dans une guerre civile qui ne peut pas prendre fin. On ne peut rien faire à ce point de vue sans une entente générale.

Le Conseil est de plus investi des moyens d'assurer l'exécution des articles fondamentaux du Pacte qui sont au nombre de deux; les articles 10 et 15.

Garantie de l'intégrité et de l'indépendance des Etats (art. 10)

L'article 10, qui a été l'occasion du retrait des Etats-Unis, est ainsi conçu : "Les Membres de la Société s'engagent à respecter et à maintenir contre toute agression extérieure l'intégrité territoriale et l'indépendance politique présente de tous les Membres de la Société. En cas d'agression, de menace ou de danger d'agression le Conseil avise aux moyens d'assurer l'exécution de cette obligation".

Cet article pose une règle très importante; désormais tous les Etats se trouvent à un point de vue dans la situation des anciens Etats perpétuellement neutres, qui se voyaient garantis contre toute agression extérieure; de même ici, les droits fondamentaux des Etats -intégrité territoriale et indépendance politique - se trouvent garantis. Le Pacte ne vise pas la guerre civile et ceci répond à une objection que l'on fait parfois sans fondement en disant qu'en vertu du pacte de la S.D.N. les Etats voient leur composition actuelle garantie à jamais. C'est inexact puisque le jour où l'Egypte ou les Indes par exemple voudraient se séparer de la Grande-Bretagne, comme l'a fait pratiquement l'Irlande, il y a là une question d'ordre intérieur, qui ne met pas en jeu la garantie de l'article 10.

L'article 10 et le retrait des E.U.

Cet article 10 a été l'occasion principale du retrait des Etats-Unis de la S.D.N.. Ils ont cru qu'ils seraient dans l'obligation d'intervenir chaque fois qu'un conflit menacerait l'intégrité territoriale ou l'indépendance politique de tous les membres européens de la S.D.N., or l'Europe apparaît aux Etats Unis comme un nid de conflits et une constante occasion de guerres. Il semble que cet article 10 ait été mal interprété. En effet le texte dit : "Le Conseil avise aux moyens d'assurer l'exécution de cette obligation". Le Conseil ne prescrit pas, il avise. De plus il statue toujours à l'unanimité, or les Etats-

Source : BIU Cujas

Unis devaient être membre permanent du Conseil et par conséquent ils n'auraient pas été liés par une décision à laquelle leur représentant se serait opposé, l'unanimité par ce seul fait n'aurait plus existé.

Le Conseil possède une autre attribution qui consiste à intervenir dans le cas de différends entre Etats, soit pour empêcher la guerre, soit pour les contraindre à accepter une décision arbitrale.

Exécution d'une décision arbitrale

Supposons que deux Etats en conflit aient accepté de faire trancher ce conflit par un arbitrage. Mais l'un d'eux se refuse à exécuter la sentence intervenue (cas d'ailleurs rare en fait). L'article 13 donne en ce cas au Conseil le droit de proposer les mesures destinées à assurer l'effet de la sentence arbitrale non exécutée. Ces termes sont un peu vagues, mais un autre article entre dans des précisions plus grandes; le Pacte spécifie qu'au cas où une action collective devient nécessaire, c'est le Conseil qui indique le contingent militaire que chaque Etat devra mettre à la disposition de la Société (art. 16).

Art. 16

Exclusion d'un membre

C'est aussi le Conseil qui a qualité pour décider l'exclusion d'un Membre de la Société. Cette exclusion doit être votée à l'unanimité, sans qu'il soit tenu compte de la voix du Membre exclu. Mais il faut espérer que ceci ne sera pas à envisager; l'exclusion de la Société ne devrait pas plus être admise que le bannissement d'un citoyen dans un Etat.

Différends entre Etats

Enfin, en cas de litige entre deux Etats, s'il n'y a pas de recours à l'arbitrage, c'est le Conseil qui est chargé par le Pacte de connaître du différend; il peut être saisi par une seule des parties, de même que devant les tribunaux il suffit de la demande d'une des parties pour contraindre l'autre à s'y présenter. Comme en cas de menace de conflit il y aura toujours un Etat plus faible que l'autre, il suffira qu'il saisisse le Conseil pour lui donner compétence et l'autre Etat ne pourra refuser.

On voit la multitude des attributions du Conseil.

Autres attributions du Conseil

Il est encore compétent pour questions spéciales, comme le contrôle des Etats mandataires qui doivent lui fournir un rapport annuel (art. 22); ce rapport est examiné de près par la Commission permanente des mandats, et ce n'est qu'après l'examen de cette Commission que le Conseil prend une décision.

Le Pacte chargeait aussi le Conseil de préparer le projet relatif à la formation de la Cour permanente de Justice internationale. Dans des cas de ce genre ce n'est pas le Conseil, composé de diplomates et d'hommes d'Etat, qui prépare lui-même le projet. Ce projet, rédigé par des juristes internationaux

Source : BIU Cujas

nommés par le Conseil, a été ensuite discuté par lui et adopté par l'Assemblée de la S.D.N. à sa première session.

Enfin, chaque fois qu'une attribution de contrôle ou d'exécution est confiée à la S.D.N. soit par le Pacte, soit par un traité d'après-guerre, c'est le Conseil et non l'Assemblée qui est compétent.

Le Conseil se réunit plus souvent que l'Assemblée

Il n'y a pas de séparation des pouvoirs entre les deux corps, mais il est certain que par la force des choses, c'est le conseil qui intervient le plus souvent Ses réunions sont très fréquentes. Il s'est réuni 7 fois la première année contre l'Assemblée une fois, et ce chiffre a été dépassé certaines années. Ses réunions normales ont été pendant longtemps au nombre de 4 par an; depuis 1930, elles ne sont plus que de 3.

Autres attributions de la S.D.N.

La S.D.N. outre les attributions que nous venons de voir et dont la plupart tendent à empêcher la guerre d'éclater entre Etats, en possède également qui sont sans rapport avec la guerre. Certaines ont un caractère nettement administratif. Cette innovation très heureuse a été admise sur l'initiative du premier ministre de l'Union sud-africaine, le général Smuuts. Il eut cette idée très exacte, que si l'on créait une Société des Nations qui n'aurait aucune attribution à exercer en temps de paix, personne ne la connaîtrait, et lorsqu'elle interviendrait brusquement en cas de conflit, elle aurait beaucoup moins de chances de faire respecter les règles qu'elle poserait.

Le Pacte indique en effet plusieurs attributions de la S.D.N. qui sont sans rapport avec la guerre. Les unes ont un caractère administratif, comme la question de l'organisation et du contrôle des mandats internationaux.

Plusieurs autres sont indiquées dans les articles 23 et suivants du Pacte. Certaines sont longuement développées dans des chapitres, voir des titres spéciaux.

Organisation internationale du travail

Toute la partie 13 du traité vient longuement traiter de la question d'organisation internationale du travail; on s'est aperçu qu'il était impossible d'assurer le respect de certaines règles, comme celle de la durée maxima du travail, sans que tous les Etats aient pris un engagement en ce sens; sinon l'un d'eux se serait trouvé en état d'infériorité par rapport à ceux qui n'avaient pas accepté la règle. La S.D.N. est aussi chargée d'assurer la liberté des communications. Elle doit veiller à la répression de beaucoup d'abus: traite des femmes et des enfants, trafic de l'opium et des stupéfiants en général; commerce des armes et des munitions. D'autres points sont encore indiqués par

Source : BIU Cujas Reproduction interdite

l'article 23.

Bureaux internationaux

Enfin d'une façon générale tous les bureaux internationaux, même ceux qui existaient déjà avant la création de la Société, sont placés sous son autorité. Cela est très naturel et il est regrettable que certaines oppositions nationales aient empêché cet article de fonctionner autant qu'on l'aurait voulu. Il existait déjà des bureaux internationaux, postes, télégraphes, téléphones, etc, qui en l'absence de la S.D.N. avaient dû être placés sous le contrôle de l'Etat dans lequel ils siégeaient, la Suisse ordinairement, et cet Etat ne tient aucunement à se voir dépouillé de ce droit traditionnel.

L'article 25 est consacré à la Croix-Rouge, dont les Etats membres s'engagent à encourager et à favoriser les organisations en temps de paix comme en temps de guerre.

La S.D.N. et la guerre

La S.D.N. possède donc d'assez nombreuses attributions visant le temps de paix; mais c'est cependant surtout la guerre à empêcher ou à prévenir qui a été la cause de sa création. Le Pacte contient sur ce point des articles d'une importance capitale. Il n'a pas suivi d'une façon tout à fait régulière l'évolution qui paraissait devoir être celle suivie par le monde depuis les conférences de La Haye. On s'était à ces conférences relativement peu occupé de la conciliation et de la médiation. On considérait que c'étaient là des moyens politiques, et que, si l'on voulait empêcher la guerre il fallait non pas tant des moyens politiques que des moyens juridiques. Les conférences de La Haye avaient donc préféré pour la solution des conflits le mode de l'arbitrage. C'est une décision prise par un arbitre, c'est-à-dire par un juge choisi par les parties, et qui se place sur le terrain du droit, et non pas sur celui de l'équité déliée de l'observation des règles positives.

L'arbitrage de La Haye

Les conférences de La Haye avaient en grande partie échoué non seulement pour la question de formation du tribunal, chaque Etat ayant prétendu avoir son juge permanent de sorte que le tribunal aurait été composé d'une cinquantaine de juges, mais aussi pour une raison de fond, parce que les Empires centraux sous la pression de l'Allemagne s'étaient refusé à admettre le principe même de l'arbitrage obligatoire, même pour certains cas prévus à l'avance. Il en est résulté que le Pacte n'a pas tenté de créer la Cour permanente, il a laissé ce soin au Conseil; il s'est refusé à envisager l'arbitrage, c'est-à-dire une solution juridictionnelle, comme la solution normale de conflit entre Etats. Il consacre bien l'article 13 à l'arbi-

L'arbitrage et le Pacte

Source : BIU Cujas

trage, mais il prévoit surtout une solution politique, c'est de ce côté qu'il se tourne, à l'inverse des conférences de La Haye.

La conciliation est imposée

Les Etats sont mis en présence d'une option; en cas de conflit entre eux, ils doivent choisir entre un arbitrage et la conciliation. Quelle différence y a-t-il entre l'arbitrage et la conciliation ? Auparavant l'arbitrage était considéré comme obligatoire, tandis que la conciliation ne l'était pas. Or ici elle tend à le devenir. C'est à la fois la force et la faiblesse de ce nouveau mode que, lorsque le Conseil exerce son rôle de médiateur obligatoire, il n'est pas soumis aux règles précises d'une procédure judiciaire. Il apparaît comme un corps politique plutôt que comme un corps judiciaire et les mesures à prendre sont laissées à sa complète initiative. Ses membres sont plutôt dans la situation de diplomates et de politiques que dans celle de juges.

Supposons unconflit entre deux Etats soumis à un arbitre ou à un juge; ces derniers ne peuvent pas sortir du point qui leur a été soumis, tandis qu'un conciliateur, se plaçant sur un terrain plutôt politique, peut trouver des éléments de transaction dans des points n'ayant rien à voir avec le conflit.

Procédés d'intervention collective

De quelle façon le pacte a-t-il organisé l'intervention collective ?

Le Pacte prévoit deux catégories de cas. Tantôt c'est la Société elle-même qui prend l'initiative et non un des deux Etats, tantôt au contraire, l'un des Etats se sentant le plus faible, l'initiative viendra d'une des parties intéressées qui fait appel à la S.D.N.

Ces divers cas sont prévus par les articles 11 à 15 du Pacte. C'est la partie la plus compliquée du Pacte, mais c'est aussi l'une de ses parties essentielles.

1°- actions spontanées

1°- Actions spontanées

Il y a deux articles qui les règlementent, et l'un d'eux prévoyant deux cas nous nous trouvons en présence de trois actions spontanées:

L'article 11 prévoit deux cas de menace de guerre:

a)premier cas de l'art. 11

Il déclare d'abord que "toute guerre ou menace de guerre, qu'elle affecte directement ou non l'un des membres de la S.D.N., intéresse la Société tout entière" Ce texte montre la vocation universelle de la S.D.N. En vertu de la notion nouvelle de solidarité internationale sur laquelle repose tout le Pacte, la S.D.N. pourrait intervenir même si la guerre parait devoir éclater entre Etats non membres. La Société prend alors les mesures propres à sauvegarder la paix des nations. Le

Source : BIU Cujas

Secrétaire général convoque le Conseil à la demande d'un membre quelconque.

b) deuxième cas de l'art.11

Le second cas prévu par l'article 11 est le suivant :

Chaque membre de la Société peut "à titre amical" appeler l'attention de l'Assemblée ou du Conseil "sur toute circonstance de nature à affecter les relations internationales et qui menace par suite de troubler la paix ou la bonne entente entre nations, dont la paix dépend". Ce second cas est moins précis que le premier. Nous ne sommes pas en présence d'une menace de guerre précise, mais il y a possibilité de trouble pour les relations internationales et tout Membre de la Société peut attirer l'attention du Conseil sur cette difficulté. Que peuvent faire le Conseil ou l'Assemblée ainsi saisis ? Possèdent-ils un droit de décision ? - Ou ne peuvent-ils qu'attirer l'attention des intéressés sur le danger que ceci fait courir à la paix du monde ? Le texte n'en dit rien; les mesures à prendre sont laissées à l'initiative du Conseil.

c)Cas de l'art. 19: Révision des traités

Troisième action spontanée - Article 19. D'après cet article "l'Assemblée peut de temps à autre inviter les Membres de la Société à procéder à un nouvel examen des traités devenus inapplicables, ainsi que des situations internationales dont le maintien mettrait en péril la paix du monde". Il résulte de ce texte qu'il faut supposer l'Assemblée réunie et de sa propre autorité prenant l'initiative de la révision d'un traité. Ce texte comme celui de l'article 11 est rédigé de façon très imprécise et sa portée juridique s'en trouve affaiblie. Il présente une certaine analogie avec la clause rebus sic stantibus.

L'art.19 et la clause rebus sic stantibus

Faut-il dire que l'article 19 est une application nouvelle et un perfectionnement de cette clause rebus sic stantibus ? Le danger de celle-ci était la possibilité qu'elle soit invoquée unilatéralement; rappelons nous l'exemple de la Russie en 1870; il n'y avait aucune garantie que la dénonciation unilatérale d'un traité n'aurait pas lieu quand un Etat se sentirait assez fort pour le faire sans inconvénient. Faut-il voir dans ce texte une application légalisée, devenue impartiale, de la clause rebus sic stantibus ?

Quelques juristes ont contesté le lien entre cette clause et l'article 19. Nous croyons cette contestation inexacte. Ces juristes disent que le jeu de la clause rebus sic stantibus aurait pour résultat la nullité ou la caducité des traités; les circonstances ayant changé, tandis que dans le cas de l'article 19 il s'agirait simplement d'une révision qui semble indiquer une retouche partielle. Cette distinction nous

Source : BIU Cujas

semble inexacte, car on ne voit pas pourquoi le jeu de la clause rebus sic stantibus aboutirait d'une façon fatale à faire tomber le traité tout entier. Dans les contrats conclus avant l'état de guerre (c'est le cas où la clause d'imprévision a joué le plus souvent) les contrats peuvent subsister, le prix seul va changer (cela a été le cas de la Compagnie du Gaz de Bordeaux dont nous avons déjà parlé). De même ici, les Etats intéressés peuvent se contenter d'une simple révision du traité en l'adaptant au nouvel état de choses. Dans les deux cas (clause rebus sic stantibus et article 19), il s'agit d'un traité qui par hypothèse est devenu difficile à appliquer en raison d'un changement de circonstances. La modification apportée au Traité peut donc être partielle ou entière. La différence capitale est que dans le second cas nous voyons apparaître un organe international qui va se prononcer sur la question.

L'article 19 parle d'une invitation adressée par l'Assemblée de la S.D.N. aux Etats. Ce terme peut paraître singulier, mais les organes internationaux ne sont pas encore très sûrs de leur pouvoir et ne commandent pas comme le fait un Etat pour ses nationaux. Il résulte de cet article que l'initiative émane de l'Assemblée et même de l'Assemblée entière envisagée comme unité, et non de ses membres. Mais ce sont ses membres qui la saisiront de la question; le plus souvent ce sera l'un des Etats intéressés qui prendra l'initiative.

Comment l'Assemblée est saisie de la question

Dans le seul cas où la question s'est posée en fait devant l'Assemblée ne sont les membres intéressés qui ont pris l'initiative. Ce fut lors de la première session de l'Assemblée, en 1920; le Pérou et la Bolivie demandèrent la révision des traités conclus par eux avec le Chili après laguerre où le Chili avait été vainqueur, le Traité d'Ancon (20 octobre 1883) et le Traité de Santiago (20 octobre 1904) qui enlevaient au Pérou ses provinces du Sud et coupaient la Bolivie de la mer. L'Assemblée a rejeté les demandes de ces deux Etats soit parce qu'elles ont été retirées par l'Etat demandeur, soit parce qu'elles ont été jugées irrecevables dans leur rédaction. On ne peut donc pas voir là un précédent pour l'application de l'article 19.

Droits de l'Assemblée pour la révision des traités

Quels sont les droits de l'Assemblée saisie ?

L'article 19 n'en dit rien. Une chose est certaine, c'est qu'elle ne peut procéder elle-même à la révision du traité; elle n'apparaît pas comme un juge, Mais avant d'inviter les Etats intéressés à cette révision l'Assemblée ne peut-elle pas étudier

Source : BIU Cujas

la situation et indiquer quelle serait à son sens la solution du conflit ? Il semble que oui, C'est l'unique raison d'être de son intervention. L'Assemblée doit examiner le problème sous tous ses aspects et il est naturel qu'elle indique la solution qui lui semble la meilleure.

Le traité "inapplicable"

L'article ne vise que les traités devenus inapplicables. Cela a été une des raisons invoquées par le Chili pour faire rejeter la demande du Pérou et de la Bolivie. Il semble en effet qu'un traité ne peut être considéré comme inapplicable s'il a déjà été exécuté. Il faut aussi remarquer que, lorsqu'on parle des traités inapplicables, ceci ne vise pas un simple refus d'exécution d'une des Parties; le traité doit être inapplicable d'une façon objective: il n'y a pas force majeure, sinon la question ne se poserait pas, mais on se trouve en présence de circonstances qui rendent difficile l'application du traité et ces circonstances ne doivent pas dépendre de la volonté des parties; il est évident que l'art. 19 ne protège pas cette mauvaise volonté.

L'article 19 ajoute, toujours en formules vagues, que l'Assemblée ne peut faire ces invitations que "de temps à autre". On peut en tirer des conséquences juridiques: d'abord que l'initiative de l'Assemblée n'est que facultative, et que de plus elle est exceptionnelle.

Il ne faut pas oublier que la communauté juridique internationale, comme toute communauté interne, repose sur le principe qu'il faut respecter les conventions librement conclues. C'est la règle "pacta sun servanda" qui est présentée comme le fondement unique de tout droit international. Ce n'est donc que d'une façon tout à fait exceptionnelle et seulement pour des raisons très graves que des traités peuvent être révisés partiellement ou même déclarés nuls dans certains cas.

Faut-il l'unanimité pour l'invitation prévue par l'art. 19 ?

Il y a une autre difficulté. L'invitation adressée par l'Assemblée à ses membres doit-elle être votée à l'unanimité par tous les membres présents de la S.D.N. ou bien la simple majorité suffit-elle ? Il y a là une question très discutée. Elle ne l'est guère encore que dans la doctrine mais si la question se pose à nouveau comment faut-il la résoudre ? Ici encore les textes ne sont pas très clairs.

Si l'article 19 ne dit rien, il semble qu'il ne faille pas hésiter en présence de l'article 5 qui pose le principe de l'unanimité pour toutes les décisions du Conseil et de l'Assemblée; "sauf disposition contraire expresse". Or il n'existe aucune disposition

Source : BIU Cujas

de ce genre dans l'article 19. La seule chose qui ait pu amener certains doutes - et c'est la raison qu'invoquent les auteurs contre l'unanimité - c'est que la règle d'unanimité n'est exigée que pour les véritables décisions prises par l'Assemblée ou le Conseil. Elle ne l'est pas pour les questions de procédure, ni pour la formation des Commissions et il semble bien que ceci ne soit pas dit, qu'on pourrait aussi ne pas exiger la majorité pour une invitation, terme employé par l'article 19. Une invitation n'est pas une décision. C'est une proposition, un voeu. Faut-il en tirer la conclusion que la majorité suffit ?

Il faut l'unanimité

Comme l'a fait remarquer M. Fauchille, cette argumentation donne à la différence des termes employés par les deux articles une portée qu'elle n'a pas en réalité. Il est évident que l'invitation est adressée aux Etats intéressés en vertu d'une décision de l'Assemblée; le voeu porte sur la modification du traité mais il y a bien invitation expresse adressée aux Etats d'y procéder, de sorte qu'il semble assez naturel de décider que l'unanimité est nécessaire.

En revanche il est peut-être pratiquement possible de tourner cette disposition grâce à cet article 5 du Pacte dont le § 2 assimile aux questions de procédure la désignation des Commissions chargées d'enquêter sur des points particuliers. En vertu de cet article l'Assemblée pourrait nommer à la majorité une Commission chargée d'enquêter sur l'opportunité d'ouvrir la procédure de l'article 19, l'article 19 n'étant pas directement en jeu; ceci peut sans aucun doute être fait à la majorité; or la question de révision une fois déclenchée, il serait difficile de l'arrêter.

Faut-il compter les voix des Parties intéressées ?

Il semble donc qu'il vaille mieux poser le principe de l'unanimité, mais même en l'admettant il reste une dernière question à trancher de laquelle dépend toute la portée de l'article. Faut-il compter dans cette unanimité les voix des parties intéressées ?

L'article 15 envisageant certains votes, exclut les voix des parties intéressés. Ceci paraît bien naturel également pour l'art. 19 si on veut arriver à une utilisation effective de cet article; mais il ne le dit pas, de sorte que, pour tous ceux qui s'attachent aux textes, il semble que l'unanimité doive être complète et dans ce cas l'article 19 ne signifie pratiquement plus rien. L'invitation de l'Assemblée n'est plus qu'une sorte de pression, morale exercée sur les Membres. Si on veut donner à ce texte un effet juridique, il y a là un point qui devrait être révisé par l'Assemblée; mais il soulèverait certainement bien des

Source : BIU Cujas

oppositions.

Conséquences de l'invitation

Supposons que l'Assemblée ait pris l'initiative de l'invitation, y a-t-il une obligation juridique pour les Etats intéressés de procéder à la révision du traité déclaré inapplicable par l'Assemblée de la S. D.N. ? D'après le texte il n'y a aucune obligation juridiquepour les Etats de procéder à cette révision et d'arriver à un accord, l'Assemblée n'a fait qu'exprimer un voeu qui présente une grande autorité morale, mais il est dépourvu de tout effet juridique. De quelque côté que nous tournions l'article 19 nous devons reconnaître qu'il est très insuffisant.

L'examen de l'Assemblée comporte tout au plus une recommandation, pour se servir d'un terme volontiers employé par le Pacte. C'est un conseil donné aux Etats plutôt qu'une décision. Si on compare ces termes avec ceux plus énergiques de l'article 11, alinéa 1, qui dit "La Société doit prendre les mesures propres à sauvegarder la paix des Nations", il semble que d'après l'article 19, l'Assemblée ne peut pas imposer sa solution, elle invite seulement ses membres à procéder à l'examen d'une situation dangereuse. Il faut souhaiter que lorsque l'Assemblée aura été saisie de plusieurs cas de ce genre,elle se rendra compte du vague de ces termes et qu'elle y remédiera.

Les protestations des Etats vaincus et l'art. 19

Examinons maintenant de texte au point de vue politique. Supposons que nous nous trouvons en présence d'une demande de révision formée par l'Allemagne, l'Autriche, la Bulgarie ou la Hongrie, pour la révision des traités de paix. Il est certain que les traités d'après-guerre sont une oeuvre humaine et par conséquent imparfaite. Les Etats vainqueurs ont certainement commis parfois des maladresses; en vue d'assimiler plus vite les territoires nouveaux qui leur étaient donnés, ils n'ont pas toujours respecté les droits des minorités de race, de langue, de religion et au lieu d'une assimilation rapide, ils sont arrivés à faire naître des protestations des minorités.

Quel serait le but de la révision demandée par les Etats vaincus s'appuyant sur ces maladresses ? S'agirait-il de modifications de peu d'importance ? Il est à craindre que le véritable but de la révision soit une refonte des traités de paix. Les Etats vaincus veulent retrouver leurs anciennes frontières, exception faite,peut-être du moins provisoirement, pour l'Alsace-Lorraine du côté de l'Allemagne. Bien entendu les Etats vainqueurs n'accepteraient pas ces revendications de sorte que la révision mènerait tout droit à une guerre générale. On s'explique ainsi le mot que M. Laval a prononcé en 1934 à l'occasion du

Source : BIU Cujas

conflit hungaro-tchécoslovaque "quiconque veut déplacer une borne-frontière trouble la paix de l'Europe".

2°- Recours donnés aux parties intéressées

Art. 12, 13 et 15 du Pacte

Nous nous trouvons ici en présence de trois articles, les articles 12, 13 et 15 du Pacte, qui sont très confus à l'exemple de certaines lois anglaises. Ces articles, qui sont avec l'article 10 les articles essentiels du Pacte, sont rédigés de telle sorte qu'on peut se demander s'ils prévoient 2 ou 3 cas distincts et s'ils instituent ou non l'arbitrage obligatoire.

L'obligation alternative de l'art. 12

L'article 12 donne une vue d'ensemble de la question ; il comprend 2 alinéas :

1°- "Tous les membres de la Société conviennent que, s'il s'élève entre eux un différend susceptible d'entraîner une rupture, ils le soumettront soit à la procédure de l'arbitrage, soit à l'examen du Conseil". Une révision de 1921 a ajouté: "ou à un réglement judiciaire". De sorte qu'il y a trois façons d'arriver à une solution : arbitrage, décision judiciaire et examen du Conseil.

L'arbitrage ou la décision judiciaire constituent tous deux des décisions juridictionnelles; les arbitres sont des juges choisis par les parties. Au contraire le Conseil n'est pas un juge, c'est une assemblée de diplomates ou d'hommes d'Etat qui fait de la conciliation plutôt que de la juridiction ou de l'arbitrage;

2°- Ils conviennent qu'en aucun cas ils ne doivent recourir à la guerre avant l'expiration d'un délai de trois mois après la décision arbitrale ou judiciaire ou le rapport du Conseil "Ce délai court du jour où a été rendue la décision judiciaire ou la décision du Conseil.

La fin de l'article ajoute "Dans tous les cas prévus par cet article la décision (arbitrale ou judiciaire) doit être rendue dans un délai raisonnable" On n'a fixé un délai précis qu'en ce qui concerne le rapport du Conseil; ce dernier doit statuer dans les 6 mois à dater du jour où il aura été saisi de la question.

Cet article vient ajouter au droit international ancien deux points nouveaux de la plus haute importance. Le premier est que chaque fois que des Etats se trouveront dans une situation telle qu'elle peut amener une rupture, il y a obligation pour eux de chercher à résoudre le différend en recourant à une des deux procédures prévues, arbitrage ou juridiction, d'un côté, et enquête-examen du Conseil, de l'autre.

Le texte ne fait plus les exceptions que faisaient les Conventions de La Haye touchant à l'honneur des

Source : Bibl. Cujas Reproduction interdite.

Etats ou aux intérêts vitaux, dont on avait si souvent abusé. Qui peut être juge, semble-t-il d'une question d'honneur ou d'un intérêt vital, sinon l'Etat intéressé lui-même ? Mais alors s'il n'est pas de bonne foi, il peut refuser tout arbitrage. Aussi le Pacte est absolument général, il vise tous les cas de conflit pouvant se produire entre tous membres de la Société.

Quelques juristes, au début, ont cru en présence de l'article 13, que ces deux textes établissaient l'arbitrage obligatoire au moins en certains cas, dans les cas de conflits d'ordre juridique; La solution n'est pas exacte, nous le verrons bientôt, même pour les conflits d'ordre juridique les Etats ne sont pas obligés de recourir à l'arbitrage. Le Pacte aurait pu aller plus loin, mais on a craint de se heurter à la résistance des Etats si on allait trop loin. Il y a donc simplement obligation d'option.

Le moratoire de guerre

La seconde nouveauté de ce texte, est l'obligation que prennent tous les membres de respecter ce qu'on a appelé le moratoire de guerre. C'est l'obligation de ne jamais recourir à la guerre avant l'expiration du délai de 3 mois, soit après la sentence des arbitres, soit après le rapport du Conseil qui doit intervenir dans les 6 mois. Les délais qui s'imposent aux Etats désireux à la fois de respecter le Pacte et cependant de recourir à la force dès qu'ils le pourront, peuvent donc atteindre plusieurs mois: 9 mois si c'est le Conseil qui est saisi, et un délai indéterminé pour les arbitres. Jusque-là toute déclaration de guerre serait illégale, contraire au droit international positif, désormais muni de sanctions avec l'article 15. Comme l'interdiction ne consiste pas seulement dans une règle de pure forme, et qu'il y a des conditions de fond, il y a donc d'après le Pacte des guerres licites et des guerres illicites. C'est en grande partie une réhabilitation de la distinction entre la guerre juste et la guerre injuste défendue par les théologiens et la plupart des juristes, trop souvent niée au siècle précédent par les diplomates et les hommes d'Etat.

Cette idée d'imposer de si longs délais avant le commencement de la guerre est la grande pensée du Pacte. Il est certain qu'on se trouve en présence d'un moyen indirect, émanant d'une autorité qui n'était pas encore sûre d'elle-même à ce moment, mais c'est précisément parce que ce moyen était indirect qu'on pouvait penser qu'il serait plus efficace que beaucoup d'autres.

Comparaison avec les institutions chrétiennes du Moyen Age

Il existe une ressemblance entre ces dispositions du Pacte et les institutions créées par l'Eglise au Moyen Age pour lutter contre le fléau des guerres privées alors si fréquentes. A cette époque elle aussi n'

Source : BIU Cujas

osait pas combattre le mal de front. Elle s'est bornée à imposer des délais ou interdictions temporaires, délai comme la quarantaine du Roi (40 jours avant de faire la guerre), cas de Trêve de Dieu (interdiction de se battre pendant une partie de la semaine, du mercredi soir au lundi matin, ou pendant des périodes entières (Carême, Avent). Le Moyen Age avait ainsi cherché à lutter contre les abus de la guerre privée; on a espéré en 1919 qu'on pourrait avec des moyens analogues obtenir des résultats intéressants entre Etats.

Voilà donc l'ensemble de la solution de fond donnée par l'article 12.

Les articles 13 et 15 semblent un développement de l'article 12.

L'art. 13

Art. 13 -Solution juridique du conflit

Lorsque le Pacte a été conclu, on ne pouvait penser qu'à l'arbitrage puisqu'il n'existait pas encore de Cour permanente de justice internationale. L'article 13 alinéa 1 s'exprime ainsi "Les Membres de la Société conviennent que s'il s'élève entre eux un différend susceptible, à leur avis, d'une solution arbitrale ou judiciaire et si ce différend ne peut se régler d'une façon satisfaisante par la voie diplomatique, la question sera soumise intégralement à un règlement arbitral ou judiciaire".

Les mots "à leur avis"

Ce texte prévoit le cas où le différend ne peut être réglé par la voie diplomatique. Il faut poser en principe qu'entre Etats, comme entre particuliers un arrangement à l'amiable vaut toujours mieux qu'un procès. Remarquons le membre de phrase : "à leur avis", Certains juristes avaient conclu de cet article 13 que désormais l'arbitrage obligatoire existait et que les Etats étaient liés puisqu'ils admettaient de soumettre à l'arbitrage les différends qui étaient susceptibles de recevoir une solution arbitrale. Cette interprétation aurait été exacte sans les mots "à leur avis" qui pratiquement, rendent aux Etats leur liberté de décision.

Faut-il en conclure qu'il n'y a rien de changé et qu'en raison de l'insertion de ces mots, comme du terme "généralement", de l'alinéa suivant (parmi les conflits qui sont généralement susceptibles d'arbitrage), les Etats peuvent faire ce qu'ils veulent ? Ce serait aller à l'extrême opposé et commettre une autre erreur. Il faut distinguer deux cas dans l'application de cet article :

Distinguer 2 cas

2°- Si le différend est survenu entre deux Etats qui ont entre eux des conventions d'arbitrage -et ces conventions se sont multipliées depuis quelques années il n'y a rien de changé; ces conventions s'appliquent;

Source : BIU Cujas

elles trouvent simplement dans le Pacte une confirmation.

2°- Mais si ces Etats n'avaient pas de conventions d'arbitrage, il y a un changement notable. Dans son alinéa 2, l'art. 13 indique des cas qui d'après lui "sont généralement susceptibles de solution arbitrale ou judiciaire", par exemple "les différends relatifs à l'interprétation d'un traité, à tout point de droit international, à la réalité de tout fait qui, s'il était établi, constituerait la rupture d'un engagement international, à l'étendue et à la nature de la réparation due par cette rupture". (On voit comme ceci est large, cela peut comprendre la détermination du point de fait duquel résultera la décision : Une arrestation qualifiée d'illégale, par exemple, a-t-elle eu lieu de tel ou de tel côté de la frontière ? Tout dépend du point de fait); ".. à la réalité de tout fait qui, s'il était établi, constituerait la rupture d'un engagement international, ou à l'étendue ou à la nature de la réparation due pour une telle rupture". Ce texte fait loi pour tous les Membres de la S.D.N. Malheureusement il comporte un mot de trop. Il vise les cas qui sont "généralement" susceptibles de cette décision arbitrale ou judiciaire. Ce mot veut-il dire "sauf exception". Exception admise par qui ? On voit comme il est important de s'entendre sur des textes précis et de ne pas ouvrir d'échappatoire aux Etats. Faut-il en conclure que les Etats ne sont pas liés ? Certainement non. Quand on rentre dans les cas prévus (il est facile de dire si le différend a trait à l'interprétation d'un traité ou s'il a trait à la réalité d'un point de fait) les Etats sont liés, sauf interprétation de mauvaise foi du texte faite par l'un d'eux; cette interprétation est possible, elle l'a surtout été auparavant, et elle le sera moins maintenant qu'il y a un contrôle possible par un organe international.

On peut donc considérer que les Etats ont pris dans une certaine mesure l'engagement de recourir à l'arbitrage pour les questions juridiques. Cette règle a été précisée par beaucoup d'actes internationaux, dont l'Acte général de Genève.

Juridiction arbitrale compétente

Devant qui doit avoir lieu l'arbitrage ?

Le texte ne fixait rien en ce qui concerne la Cour saisie et il se bornait à dire dans l'alinéa 3 de l'article 13 : "La Cour d'arbitrage à laquelle la cause est soumise est la Cour désignée par les parties ou prévue dans leurs conventions antérieures".

Il faut donc que les Etats passent un compromis pour choisir l'arbitre s'il n'y a pas de Cour arbitrale antérieurement désignée par les parties. Ceci est

Source : BIU Cujas

regrettable parce que c'est au moment de passer ce compromis qu'un Etat de mauvaise foi peut faire de difficultés. Mais à cette époque on ne pouvait faire mieux, puisque la Cour permanente de Justice n'existait pas et il fallait recourir à l'arbitrage. Aujourd'hui qu'elle existe, ne semble-t-il plus simple de dire que chaque fois que le cas se présentera et qu'il s'agira d'une décision juridique, elle sera soumise à la décision de la Cour permanente de Justice internationale? C'eût été un progrès considérable et c'est pourquoi les juristes chargés de préparer le projet de convention internationale pour la Cour permanente de Justice ont tenté de réaliser ce progrès, en considérant que, du moment qu'il y avait une Cour permanente, elle était de plein droit compétente pour toutes les questions juridiques. Le Conseil a craint que l'Assemblée ne les suivît pas. Il a modifié ce projet qui avait été remarquablement rédigé par le Comité des Juristes (les organismes techniques préparent le projet, mais ce dernier ne devient définitif que lorsqu'il est adopté par le Conseil et l'Assemblée). Le Conseil, à sa session de Bruxelles et l'Assemblée, à sa première réunion en 1920, n'ont pas osé adopter la proposition des juristes. Ils ont craint que les Etats se refusent à accepter la juridiction obligatoire de la Cour permanente. Ils se sont bornés à insérer dans le statut de la Cour permanente un article 36 qui contient ce que l'on a appelé la clause facultative. Les Etats peuvent ne pas signer cette clause, mais tous ceux d'entre eux qui l'ont signée s'engagent à soumettre tous leurs différends d'ordre juridique à la Cour permanente. Cette clause a donc la plus grande importance; pour tous les Etats qui l'ont signée, aucune échappatoire n'est possible.

La clause facultative

Au début seuls les petits Etats avaient signé cette clause. Les grands Etats hésitaient à se lier. La France a été longtemps le seul grand Etat à l'avoir signée, mais elle avait négligé de la ratifier, de sorte que la clause était sans valeur pour elle. L'Allemagne l'a devancée en la signant et en la ratifiant presque aussitôt, la France l'a depuis signée de nouveau et ratifiée ainsi que beaucoup d'autres Etats.

L'article 13 établit en outre une sanction pour le cas d'arbitrage convenu et non exécuté. Le cas est plus rare qu'on ne pense. Autant il était fréquent auparavant que les Etats se refusent à l'arbitrage, autant il était rare qu'ayant accepté l'arbitrage, ils serefusassent à l'exécuter. On ne citait guère que le cas du Vénézuéla, après une sentence du roi d'Espagne rendue en faveur de la Colombie, sur une

L'arbitrage non exécuté

Source : BIU Cujas

question de frontière.

Sanction de l'art. 13

Que faire après une sentence arbitrale rendue et non exécutée ? L'alinéa 4 et dernier de l'article 13 dit que "les membres de la Société s'engagent à exécuter de bonne foi les sentences rendues et à ne pas recourir à la guerre contre tout membre de la Société qui s'y confirmera". Il résulte de cet article que toute guerre dirigée contre un membre de la Société qui s'est conformé à la solution arbitrale est illégale ; sera légitime au contraire laguerre entreprise par celui qui a obtenu la décision en sa faveur, s'il ne peut la faire exécuter autrement".

La S.D.N. est-elle tenue de venir en aide à l'Etat à qui le juge ou l'arbitre a donné raison ? Ce serait alors l'exécution forcée collective. Mais le texte dit seulement que les autres Etats s'engagent à ne pas recourir à laguerre contre tout membre de la Société qui se conformera à la sentence prononcée. Il faut avouer que le contraire eût été singulier !

Le texte ajoute heureusement : "Faute d'exécution de la sentence, le Conseil propose les mesures qui doivent en assurer l'effet".

La Société des Nations peut donc et même doit intervenir. On ne dit pas sous quelle forme, mais l'Etat en faveur duquel la sentence a été rendue peut compter sur cette intervention; et l'effet moral de cette possibilité engagera l'adversaire à accepter la solution intervenue.

Art. 15 - Médiation du Conseil

Médiation obligatoire de l'art. 15

Il faut supposer que les Etats en conflit n'ont pas voulu recourir à l'arbitrage ou à la juridiction de la Cour permanente, ils ont alors le devoir de recourir à la médiation du Conseil. L'article 15 règle ce point :S'il s'élève entre les membres de la Société un différend susceptible d'entraîner une rupture et si ce différend n'est pas soumis à l'arbitrage prévu à l'article 13, les membres de la Société conviennent de le porter devant le Conseil".

La modification capitale par rapport à l'état de choses ancien est qu'il suffit désormais qu'un seul des Etats porte le litige devant le Conseil pour que ce dernier soit valablement saisi: le secrétaire général prend alors toutes dispositions en vue d'une enquête et d'un examen complets. Le Secrétaire, seul organe permanent, est en quelque sorte un organe d'instruction. Il suffit qu'un seul Etat saisisse le Conseil; ce sera vraisemblablement le plus faible des deux Etats, ou celui qui est le plus sûr de son bon droit.

Dès que le Conseil est saisi les parties doivent

Source : BIU Cujas

lui communiquer l'exposé de leur cause, avec tous les faits qu'elles allèguent, les pièces justificatives, et le Conseil, s'il le veut, peut en ordonner la publication immédiate. On espère que si on saisit l'opinion publique, celle-ci constatera les torts d'un des Etats et que cet Etat devra s'incliner; la publication des pièces peut y aider beaucoup. Si cette publication ne fait pas céder l'Etat qui est dans son tort, le Conseil cherchera à régler le différend. Dans le cas où il réussit, il publie, dans la mesure où il le juge utile, un exposé relatant les faits, les explications qu'ils comportent et les termes du règlement qu'il a fait accepter.

Le rapport du Conseil (art.15)

Si le différend ne peut pas se régler, le Conseil rédige et publie un rapport pour faire connaître les circonstances du différend et les solutions qu'il recommande comme "les plus équitables et les mieux appropriées à l'espèce". Ce rapport est voté soit à l'unanimité, soit à la majorité.

Le rapport fait connaître les circonstances du différend pour que l'opinion publique puisse juger en pleine connaissance de cause.

Nous retrouvons ici le terme de "recommandation" qui n'est ni le voeu ni la décision.

Conformément à ce que nous verrons pour la Cour permanente où les juges qui n'adoptent pas les opinions de la majorité ont le droit d'exposer les raisons de leur dissentiment, ici tout Membre de la Société représenté au Conseil peut publier un exposé des faits du différend avec ses propres conclusions. Ceci suppose que l'unanimité n'a pas pu être réalisée. C'est un système anglo-saxon qui a l'avantage de faire preuve d'une impartialité complète, mais aussi l'inconvénient de diminuer l'autorité de la décision du Conseil, il peut arriver qu'une minorité présente son opinion de telle façon que la décision de la majorité perd une part de son autorité.

Le rapport peut être pris à l'unanimité ou à la majorité. La différence est essentielle.

Rapport accepté à l'unanimité

Supposons que le rapport soit pris à l'unanimité

Aux termes du paragraphe 6 de l'article 15 si le rapport du Conseil a été voté à l'unanimité "les Membres de la Société s'engagent à ne recourir à la guerre contre aucune Partie qui se conforme aux conclusions du rapport".

Il y a là une formule qui paraît singulière. On se trouve en présence d'une sanction négative: Interdiction de faire la guerre à l'Etat qui se conforme au rapport adopté à l'unanimité. Il semble que puisqu'il y a eu unanimité, une sanction s'imposait

Source : BIU Cujas

contre l'Etat récalcitrant, au moins le boycottage. On n'a pas osé aller jusque-là. Quant à la Partie adverse elle-même, va-t-elle pouvoir recourir à la force pour obtenir l'exécution de la décision ? On voit le danger de cette façon de faire. Si cet Etat est le plus fort, cela peut aller, mais s'il ne l'est pas, il ne peut recourir à la force pour obtenir satisfaction. C'est une des graves lacunes du Pacte qui n'a pu trouver pour ce cas de solution satisfaisante.

Rapport accepté à la simple majorité

Qu'en sera-t-il dans le cas où il n'y a que majorité ?

§ 7 - "Dans le cas où le Conseil ne réussit pas à faire accepter son rapport par tous ses membres autres que les Représentants de toute Partie au différend les Membres de la Société se réservent le droit d'agir comme ils le jugeront nécessaire pour le maintien du droit et de la justice"

Ces termes diplomatiques disent en somme que les Etats en litige recouvrent le droit de guerre et peut être chaque autre Etat peut-il de son côté prendre parti pour l'une ou l'autre des Puissances en conflit.

Ce peut donc être la guerre, et en quelque sorte autorisée par le Pacte.

Il est évident que c'est la plus grave lacune du Pacte. Elle s'explique parce qu'il faut se dire que lorsqu'on l'a voté, c'était la première fois qu'on osait prendre des décisions de ce genre et on a reculé devant la seule solution logique qui eût été l'exécution forcée collective, au moins dans le cas de l'unanimité. Cette exagération de prudence est cause de cette grave lacune du Pacte, qu'on a essayé de combler soit à Genève, soit à Locarno.

Sanctions

Faut-il tirer de ceci la conclusion que nous sommes dans le Pacte en présence d'un manque complet de sanctions ?

Non, car l'art. 16 prévoit en certains cas la possibilité de sanction énergique. Il déclare que si un Membre de la Société recourt à la guerre, contrairement aux engagements qu'il a pris, il est ipso facto considéré comme ayant commis un acte de guerre contre tous les Membres de la Société. Tous les Etats s'engagent à rompre immédiatement avec lui toutes les relations commerciales ou financières, à interdire tous rapports entre leurs nationaux et ceux de l'Etat en rupture de Pacte; toutes communications de tout ordre, commerciales, financières, personnelles, sont interdites entre les nationaux de cet Etat et ceux de tout autre Etat, Membre ou non de la Société, C'est ce qu'on appelle le boycottage économique.

Il peut se faire que cette sanction économique

Source : BIU Cujas

Sanctions militaires (art. 16)

ne suffise pas. Aussi l'article prévoit-il des sanctions militaires. L'alinéa 2 de l'article 16 dit: "Le Conseil a le devoir de recommander aux divers Gouvernements intéressés les effectifs militaires, navals ou aériens par lesquels les Membres de la Société contribueront respectivement aux forces armées destinées à faire respecter les engagements de la Société".

Cet article a été l'objet de certaines atténuations, de même que le paragraphe suivant d'après lequel les Membres de la Société conviennent de se prêter un mutuel appui dans l'application des mesures économiques et financières à prendre en vertu de cet article pour réduire au minimum les pertes et les inconvénients qui en résulteraient pour eux.

De sorte que dans le Pacte de la S.D.N. même, on trouve une première ébauche de ce pacte d'assistance mutuelle qui devait être admis en 1923, mais qui n'a pas été ratifié par certains Etats.

Le paragraphe 3 précise aussi que les Etats prennent les dispositions nécessaires pour faciliter le passage à travers leur territoire des forces de tout Membre de la Société qui participe à une action commune pour faire respecter les engagements de la Société. C'est contre ceci que la Suisse a protesté à raison de sa neutralité.

Nous nous trouvons donc en présence de sanctions très sérieuses. On n'a pas osé aller de plein droit jusqu'à l'exécution forcée, mais le boycottage économique opère de plein droit d'après le Pacte et les Etats devaient prévoir la possibilité de sanctions militaires.

Tempéraments apportés à la mise en oeuvre des sanctions

Malheureusement très vite des tempéraments devaient être apportés à la mise en oeuvre de ces sanctions et cela du fait des puissances anglo-saxonnes qui se figurent que dans la S.D.N., l'opinion publique suffira à faire garantir l'exécution du droit. A l'Assemblée de 1921 les formules de l'article 16 furent notablement transformées; heureusement, en définitive le texte n'a pas été modifié, car les ratifications ne furent pas obtenues. Les Etats s'étaient presque mis d'accord pour le modifier profondément à deux points de vue, point de vue économique et point de vue militaire.

Au point de vue économique l'obligation de rompre les relations financières et commerciales au lieu d'exister de plein droit, n'existait plus qu'après examen et décision du Conseil de la S.D.N. de telle sorte que pendant des semaines on pouvait encore continuer à approvisionner l'Etat coupable. De plus cette obligation pouvait être limitée par le Conseil à certains Etats.

Source : BIU Cujas "Les Cours de Droit" U Répétitions Écrites et Orales
3, Place de la Sorbonne, 3 Reproduction interdite

Quant à la sanction plus énergique qu'est l'exécution forcée collective, elle aussi subissait des tempéraments. C'était seulement une fois l'exécution forcée décidée que se posait la question des effectifs avec lesquels elle serait menée; de sorte que l'obligation de décider d'abord qu'il y aura lieu à intervention forcée, puis l'obligation de décider et de prévoir quels effectifs devraient être amenés par chaque Etat, mettait la S.D.N. à raison des délais nécessaires, dans un état d'infériorité marquée par rapport à la Puissance qui se serait préparée à la guerre.

De tout temps, il a été urgent dans des cas de ce genre d'aller vite; c'est encore plus vrai aujourd'hui avec le développement de l'aviation. Si le Conseil doit se réunir, prendre des décisions, les transmettre aux Etats, pratiquement les forces collectivesarriveront trop tard. On peut donc dire que cet article a surtout un effet moral. Il en aurait été autrement si on avait suivi sur ce point un amendement que la délégation française présidée par M. Léon Bourgeois a présenté au cours de la discussion du Pacte et qui est celui auquel sous des formes différentes on tend à revenir chaque fois qu'on a voulu perfectionner le Pacte; c'est encore ce qu'a proposé à la Conférence du désarmement la délégation française. Cette mesure consiste dans la création d'une force internationale relevant directement de la S.D.N. Cette proposition fut rejetée. On peut dire qu'elle était prématurée parce qu'il ne pourra y avoir de forces internationales que le jour où le désarmement ou une réduction considérable des armements nationaux aura été réalisé. Sinon comme il faudrait que cette force internationale fût plus forte que celle de l'Etat le plus fort, il n'y aurait pas assez d'hommes pour constituer les armées nationales et internationales. On pouvait donc rejeter cette proposition; mais on a aussi rejeté l'autre proposition faite par la France de créer un organe permanent destiné à préparer le cas échéant les expéditions nécessaires sans attendre la réunion du Conseil ou de l'Assemblée. On a vu là la création d'une sorte d'état-major international. Mais ici cet état-major aurait eu pour but d'empêcher la guerre. Il y a là un excès de prudence. On a craint que dans les premières années de son fonctionnement, la S.D.N. ne fût appelée fréquemment à intervenir et que cela ne lui créât une situation impossible. En fait on s'aperçut que la situation n'était pas moins impossible telle qu'elle était réglée par le Pacte, car des conflits surgirent très vite. Lors du conflit polono-lithuanien au sujet de la possession de Vilno, on créa une ébauche de force

La France a proposé une force internationale

.. et un organe permanent pour préparer les expéditions

Source : BIU Cujas

internationale sous les ordres d'un colonel français, mais ces mesures de circonstances seront en général tardives et insuffisantes. Si la S.D.N. veut se perfectionner sur ce point il est certain qu'il faudra arriver à des sanctions plus positives et organisées à l'avance.

Il faut reconnaître que sur le point des sanctions pratiques, le Pacte de la S.D.N. est resté très au-dessous de ce qu'on aurait pu espérer. Mais il a réalisé une oeuvre considérable en posant nettement sur le terrain des principes la distinction des guerres légales et des guerres illégales.

Distinction des guerres légales et des guerres illégales

Pendant tout le Moyen âge la distinction des guerres justes et injustes n'était même pas contestée tant elle paraissait évidente. Puis aux XVI° et XVII° siècles, elle ne fut guère respectée. Et à partir du XVIII° et du XIX° siècles, dans certains pays, en Allemagne notamment, ont triomphé les doctrines d'après lesquelles le succès faisait le droit. Il n'y a pas de guerre juste ou injuste; le droit de guerre est un droit absolu de l'Etat souverain il y a seulement des guerres qui réussissent ou qui échouent; le succès est la preuve du droit.

On avait réussi à La Haye à faire adopter l'obligation de la déclaration de guerre, de sorte qu'on pouvait dire qu'une guerre ayant eu lieu sans déclaration de guerre était illégale, mais en dehors de cette question de forme, il n'y avait aucune distinction entre les guerres. C'est la grande supériorité du Pacte que d'avoir nettement pris parti sur cette question. Il n'est pas douteux qu'il n'y ait d'après lui des guerres prohibées comme injustes, illégitimes, et il apporte à cette théorie la consécration du droit international positif.

Cas de guerre illégitime 1° § 2°- art. 12

Quels sont les cas de guerre illégitime ?

Il y a d'abord les deux cas prévus par l'art. 12: 1°- celui où la guerre est entamée sans qu'on ait eu recours à la procédure de l'arbitrage ou à la médiation du Conseil; 2°- celui où on y a eu recours, mais la guerre a été commencée avant l'expiration du délai de 3 mois qui doit suivre la décision des arbitres ou le rapport du Conseil.

3°-art. 13

Vient ensuite le cas de l'article 13,al.dernier, Il s'agit d'une guerre déclarée par un Membre de la S.D.N. à un Etat qui s'est conformé à la solution arbitrale intervenue.

4°- art. 15

Le quatrième cas est celui de la guerre déclarée par un Etat membre de la S.D.N. à un autre Etat qui s'est conformé à la décision du rapport voté à l'unanimité par le Conseil (art. 15 § 6).

Source : BIU Cujas

Dans ces quatre cas, la guerre est déclarée illégitime.

5° - art.17

Il faut en ajouter un cinquième qui présente une particularité tout à fait remarquable. Il vise des différends entre Etats dont l'un d'eux, ou même les deux, ne fait pas partie de la Société des Nations. Jusqu'à ce moment on n'aurait même pas envisagé l'idée que des mesures prises par certains Etats puissent s'appliquer à d'autres, puisque c'était aller directement contre le principe de la souveraineté absolue des Etats. Désormais, le Conseil peut en ce cas se saisir d'office. En effet lorsqu'une guerre éclate, ne viserait-elle que deux petits Etats, on ne sait jamais si elle ne va pas dégénérer en guerre générale. La Société peut donc inviter même les Etats non membres à se soumettre aux obligations imposées à ses Membres aux fins de règlement du différend (art. 17). Si cette invitation est acceptée, toutes les dispositions des articles 12 à 16 s'appliquent, sous réserve des modifications jugées nécessaires par le Conseil.

Supposons qu'un ou deux Etats non membres soient sur le point d'entrer en guerre. Le Conseil leur envoie l'invitation de surseoir et immédiatement il ouvre une enquête sur les circonstances du différend, il propose les mesures qui lui paraissent les plus efficaces. Si l'Etat invité se refuse à accepter ces obligations de Membre de la S.D.N. et s'il recourt à la guerre contre un Membre, les dispositions de l'art. 16 lui sont appliquées. S'il s'agit de deux Etats dont aucun ne fait partie de la Société et que les deux parties se refusent d'accepter les obligations qu'on cherche à leur imposer "le Conseil, dit le texte, peut prendre toutes mesures et faire toutes propositions de nature à prévenir les hostilités et à amener la solution du conflit". Le texte est vague, mais le vague même de cette formule montre que le Conseil a le droit d'utiliser les sanctions de l'article 16.

Il y a ici une solution très raisonnable et très remarquable au point de vue juridique. Elle est inexplicable si on n'admet pas l'affirmation implicite d'une loi internationale qui est supérieure à la volonté des Etats. La S.D.N. pourra imposer le respect de la solidarité internationale qui passe avant l'ancienne souveraineté absolue des Etats.

Cas de guerre légitime d'après le Pacte

Il y a donc des guerres injustes en théorie, illégales en droit international positif, et comme telles sanctionnées par le Pacte de la S.D.N. Mais il ne faut pas omettre d'ajouter que d'après le Pacte toutes les guerres ne sont pas considérées comme illégitimes. Le Pacte admet que certaines guerres peuvent se pré-

Source : BIU Cujas

senter avec un caractère légal. Il a certainement tort dans le cas où il reconnait la légitimité du recours à la force, tout simplement parce que le Conseil n'a pas pu arriver à une recommandation unanime, mais en dehors de ce cas regrettable, il en est quelques autres qu'il faudra toujours mettre à part, par exemple le cas de la légitime défense, reconnu entre particuliers dans les pays les plus civilisés et qui existe également entre Etats.

De même le droit est obligé parfois de recourir à la force pour être sanctionné. C'est le cas de la guerre d'exécution forcée. La guerre d'exécution forcée contre l'Etat violateur du Pacte est légitime, si l'on réserve le terme de guerre au fait par deux Etats de recourir à la violence pour trancher un conflit, l'exécution forcée collective n'est pas plus une guerre qu'une exécution capitale n'est un assassinat.

Voici donc dans ses grandes lignes l'organisation à laquelle a recouru le Pacte pour prévenir les guerres. Il établit au profit de ses Membres un certain nombre d'actions juridiques, comme l'arbitrage et le recours à la Cour permanente, ou politiques comme l'enquête examen du Conseil à fin de médiation ou de conciliation; et il condamne un certain nombre de guerres.

Ce tableau des mesures prises par le Pacte pour prévenir les guerres ne serait pas complet si on n'y ajoutait certaines mesures préventives. Le Pacte s'est rendu compte qu'il n'y aurait rien de fait si des Etats auxquels on garantissait désormais leur intégrité territoriale et leur indépendance politique pouvaient continuer à être formidablement armés. Il a donc prévu certains moyens préventifs pour arriver à la sécurité et la plus importante de ces mesures est un essai de réduction des armements (art. 8 et 9).

Réduction des armements (art. 8)

D'après l'article 8 "les Membres de la Société reconnaissent que le maintien de la paix exige la réduction des armements nationaux au minimum compatible avec la sécurité nationale et avec l'exécution des obligations internationales imposées par une action commune".

Cette disposition pose le principe de la réduction des armements, mais elle ajoute immédiatement : "au minimum compatible avec la sécurité nationale". Une seconde réserve vise "l'exécution des obligations internationales imposées par une action commune", de sorte que, le Pacte ne créant pas d'armée internationale, il faut que chaque Etat puisse être à même de mettre une force publique à la disposition de la S.D.N.; on peut donc dire que les Etats n'auraient pas le droit de désarmer complètement.

Source : BIU Cujas

Voici comment le Pacte essayait d'organiser la réduction des armements :

"Le Conseil, tenant compte de la situation géographique et des conditions spéciales de chaque Etat, prépare les plans de réduction, en vue de l'examen et de la décision des divers Gouvernements. Après leur adoption par les divers Gouvernements la limite des armements ainsi fixée ne peut être dépassée sans le consentement du Conseil" (art.8).

Le Pacte prenait une autre décision qui visait la fabrication privée des munitions et armes de guerre. Cette fabrication privée soulève de graves objections parce que c'est là ce qui rend indéfinies certaines guerres civiles, comme celle de la Chine.

Les Membres de la Société chargent le Conseil d'aviser aux mesures propres à empêcher les abus de la fabrication privée des armes et des munitions en tenant compte des besoins des Membres de la Société qui ne peuvent pas fabriquer eux-mêmes les munitions et armes de guerre nécessaires à leur sûreté, et qui doivent recourir à d'autres Etats.

L'art. 8 se termine par un paragraphe un peu naïf qui était tout ce que la France avait pu obtenir. Elle avait demandé qu'une Commission de contrôle fût investie de droits de vérification. Le § 6 de l'art. 8 se borne à dire que "Les Membres de la Société s'engagent à échanger, de la manière la plus franche et la plus complète, tous renseignements relatifs à l'échelle de leurs armements, à leurs programmes militaires navals et aériens, et à la condition de celles de leurs industries susceptibles d'être utilisées pour la guerre". L'expérience a prouvé qu'il était difficile d'obtenir cela. Il faut avouer qu'aujourd'hui avec la quasi-identité des industries chimiques du temps de paix et du temps de guerre; il est difficile d'indiquer avec précision les industries susceptibles d'être utilisées pour la guerre.

Commission permanente de l'art. 9

La seule disposition pratique (sans l'être beaucoup) qu'ait pu obtenir la France est l'article 9 d'après lequel "une Commission permanente sera formée pour donner au Conseil son avis sur l'exécution des articles 1 et 8 et, d'une façon générale, sur les questions militaires, navales et aériennes". Il y a donc une Commission constituée, mais elle ne peut donnerqu'un avis et le Conseil décide. Le seul avantage de cet article est de donner au Conseil le droit de se renseigner.

La question du désarmement depuis le Pacte

Plusieurs tentatives ont été faites depuis le Pacte en vue de la réduction des armements, ou pour donner aux Etats ces garanties sans lesquelles tous

Source : BIU Cujas

sentent qu'il ne peut y avoir désarmement. Toutes ont échoué. Le désarmement suppose la sécurité et la question est très délicate, un contrôle pratique est presque impossible. Dans la guerre moderne il ne suffit pas de compter les canons et les cuirassés; il y a ce qu'on a appelé le potentiel de guerre. Certaines usines de produits chimiques peuvent être transformées presque instantanément en usines de guerre; de même les avions commerciaux sont susceptibles de devenir en quelques heures des avions de bombardement. De sorte qu'en raison de ces faits et du fait que nous nous trouvons en présence d'Etats dont les uns ont le service militaire obligatoire, alors que d'autres ont une armée de métier, on s'est heurté à des difficultés presque insurmontables pour la réduction des armements. Il faut espérer que la conférence du désarmement qui se réunit depuis deux ans à Genève, pourra enfin arriver à quelques résultats positifs.

Enregistrement des traités de l'art. 18

Pour terminer ce qui a trait au contrôle de la S.D.N. sur ses Membres il faut ajouter une dernière disposition qui est destinée à le faciliter et qui résulte de l'article 18 du Pacte. Cet article décide que tout traité ou engagement international conclu dans l'avenir par un Membre de la Société devra être immédiatement enregistré par le Secrétariat, et publié par lui aussitôt que possible.

La seconde partie de cet article contient la sanction "Aucun de ces traités ou engagements internationaux ne sera obligatoire avant d'avoir été enregistré" C'est une disposition très importante qui, dans une certaine mesure, apparaît comme très logique et pouvant éviter beaucoup d'abus. D'une façon générale les traités secrets sont toujours dangereux, surtout quand ils vont contre les clauses des traités publiés. Mais si dans les autres articles le Pacte de la S.D.N. a été trop prudent, peut-être, ici, au contraire ne l'a-t-il pas été assez et il n'a pas pensé à établir des distinctions qui s'imposent. On ne voit guère les Etats rendre publics tous les engagements pris avec d'autres Etats. Il y a encore aujourd'hui des traités d'alliance défensive possibles; il est des Etats qui craignent de ne pas pouvoir compter suffisamment sur l'intervention immédiate de la S.D.N. Ces Etats peuvent conclure des traités d'alliance pourvu que cette alliance soit strictement défensive. S'ils s'entendent entre eux sur la meilleure façon de résister à une attaque d'un autre Etat, le plan de défense organisé ne peut être publié sans affaiblir l'utilité du traité. Si donc la règle de la publicité des traités existe, elle suppose des limitations nécessaires, sinon elle

Source : BIU Cujas

court le risque d'être inapplicable.

L'art. 20 et la solidarité internationale

Signalons enfin l'article 20. C'est une application du principe de la solidarité internationale; il affirme l'obligation pour tous les Etats de reconnaître le droit international et de le faire passer avant leur droit national. Cet article 20 décide que les Membres de la Société reconnaissent, chacun en ce qui le concerne, que le présent Pacte abroge toutes les obligations, toutes les ententes particulières incompatibles avec ses termes. Ils s'engagent solennellement à ne pas contracter à l'avenir de semblables engagements. Bien mieux, si avant d'entrer dans la Société un Membre a assumé des obligations incompatibles avec le Pacte, il doit prendre des mesures immédiates pour se dégager de ces obligations. Nous savons que le droit international n'admet pas qu'un Etat n'exécute pas une obligation internationale sous prétexte que sa législation interne est incomplète. Exemple : l'affaire de l'Alabama. On comprend donc les décisions de l'article 20. Elles sont relativement faciles à appliquer quand il ne s'agit que de dispositions législatives ordinaires qu'il est facile d'abroger ou de modifier. Mais ces prescriptions se heurtent parfois à des dispositions constitutionnelles et il est des Etats pour lesquels la révision de la constitution est une chose assez compliquée; ce n'est pas le cas de la France, et il semble que, d'après ce texte, elle devrait en user puisqu'il y a au moins un article de sa constitution et peut-être mieux deux, en contradiction avec le Pacte. Un article donne au Président de la République le droit de déclarer la guerre avec l'assentiment des Chambres. Or la guerre est limitée par le Pacte de la S.D.N. et interdite par le traité de Briand-Kellog; il est possible du reste, qu'il n'y ait pas là contradiction véritable, on peut dire que le président de la République ne peut déclarer la guerre que dans les cas où les obligations internationales le lui permettront. Il est un autre article pour lequel le conflit est également possible, c'est celui qui permet les traités secrets; ici encore notre constitution paraît en contradiction avec l'art. 18 qui ne permet plus que les traités publics; mais la réponse est la même: la constitution française n'oblige pas à passer des traités secrets; il n'y a donc pas, en réalité, contradiction avec le Pacte.

Contradiction entre le Pacte et les Constitutions

Source : BIU Cujas

Appréciation générale du Pacte de la S.D.N.

Son grand but: le règne du droit

Le grand but de ce Pacte a été de substituer la règle du droit à celle de la force. Il a tenté de faire entre Etats ce que l'on a déjà réalisé à plusieurs reprises : aux origines de l'humanité entre individus, quand a disparu le droit de justice privée qui a laissé des traces à Rome jusqu'au Bas Empire romain, et plus tard entre cités et entre barons féodaux. On a souvent trouvé que la S.D.N. n'avait pas réalisé aussi vite qu'on l'avait cru, les progrès attendus. Les premières années il y avait vraiment une exigence excessive à vouloir qu'elle atteigne immédiatement la perfection. Peut-être même s'en est-elle éloignée à certains moments. Il y a cependant une chose qu'il faut bien se dire: c'est que jamais plus maintenant le monde ne tolérera un Etat imposant sa domination à tous les autres, comme l'a réussi l'Empire romain, comme ont tenté de le faire Charlemagne, ou Napoléon. De sorte que le monde se trouve en présence de deux solutions possibles, ou bien la continuation de l'anarchie internationale, anarchie rendue plus grave par les progrès de la science et les résultats en ce qui concerne la guerre, ou bien l'établissement de l'ordre entre Etats par la création d'un minimum d'union organisée, donc d'une Société des Nations quel que soit le nom qu'elle porte.

La S.D.N. marque un temps d'arrêt

Pour tous ceux qui veulent sortir de l'anarchie internationale la Société actuelle ou une autre analogue apparaît comme une nécessité; il n'y a pas d'autre solution possible. Au point où l'on en est aujourd'hui le piétinement sur place est impossible, tout arrêt est un recul. Et l'on peut dire qu'en ce moment la S.D.N. marque un temps d'arrêt.

Comment expliquer ce fait ? La S.D.N. avait fait naître un immense espoir à ses débuts. Certes elle était encore imparfaite, elle n'avait pas osé proclamer l'arbitrage obligatoire, interdire toutes les guerres hors celle de la légitime défense ou de l'exécution forcée;le Pacte était bien modeste aussi quant aux attributions du temps de paix qu'il reconnaissait à la Société, mais il s'agissait de débuts très encourageants puisque c'était la première fois qu'on arrivait à établir un pacte de ce genre dans l'humanité.

Puis vint le coup porté à la S.D.N. par le rejet du pacte par les Etats-Unis. On peut dire qu'elle ne s'en est pas encore relevée, parce que la carence britannique a été due à plusieurs reprises à la crainte de se trouver en conflit avec les Etats-Unis. Cependant après cet échec, échec si grave venant de la

Source : BIU Cujas

part de l'Etat qui avait comme président l'un des premiers auteurs du Pacte de la Société des Nations, on s'était remis au travail. On avait repris confiance et on s'était attaqué à la réalisation de nouveaux progrès.

Les conceptions françaises

La France a été le grand artisan de ces progrès nouveaux qui en somme étaient conformes aux vues primitives du Président Wilson, mais ce dernier n'avait pas osé soutenir la France à son retour en Amérique où il avait constaté qu'il aurait beaucoup de peine à se faire suivre par le Sénat américain. Pour la France le vrai but de la Société internationale, c'est avant tout, comme le but de la Société en droit interne, d'assurer la paix par la justice, et ce qui s'ensuit : la tranquillité, l'ordre, donc la sécurité, et pour cela, comme ni les hommes, ni les Etats ne sont parfaits, il lui paraissait nécessaire de venir en aide aux Etats injustement attaqués, puisque le cas peut se produire, et d'édicter des sanctions contre l'agresseur. Les vues de la France n'ont jamais varié; elle a toujours considéré que désarmement et assistance mutuelle, arbitrage et sécurité, sont des notions intimement liées (par conséquent il n'y a pas à chercher à réaliser successivement l'arbitrage, puis la sécurité, puis le désarmement; toutes ces choses se tiennent, il faut les réaliser ensemble).

Le Pacte d'assistance mutuelle

La France sans se décourager avait repris cette conception dès 1923, et elle fut l'un des artisans du pacte d'assistance mutuelle qui fut présenté à ce moment et qui échoua sur le refus de ratification du gouvernement travailliste anglais qui considérait qu'on ne pouvait rien faire de sérieux dans le sens d'assistance mutuelle avant le désarmement préalable des divers Etats. Mais chacun avait vu que là était la vérité, et ce pacte d'assistance mutuelle fut repris l'année suivante en 1924 sur des bases encore plus étendues, avec le protocole de Genève, qui fut voté à l'unanimité, par l'Assemblée, mais lui aussi tomba l'année suivante dans les conditions que nous verrons bientôt à la suite du refus de ratification de la Grande Bretagne.

Protocole de Genève

Echecs de la S.D.N.

Le rejet du protocole de Genève semble avoir porté un coup mortel aux grands projets de réforme de l'Assemblée. Depuis nous constatons de nombreux échecs ou des réalisations incomplètes. On n'a plus rien accompli de pratique en ce qui concerne le désarmement (qu'il faudrait plutôt appeler la réduction ou la limitation des armements). L'accord le plus important qui ait été passé depuis l'échec du protocole de Genève est le Pacte Briand-Kellog, qui est dépourvu de sanctions et qu'on a bien de la peine à mettre en harmonie

Source : BIU Cujas

avec le pacte de la S.D.N.

Depuis il y a eu le projet d'union européenne qui a été admis en principe comme d'autres réformes utiles mais qui pratiquement n'a donné aucun résultat ni politique ni économique.

Crise de confiance

Le résultat de tous ces échecs est une véritable crise de confiance qui est grave, parce qu'en cette matière, si l'opinion publique n'est pas tout, il est cependant bien difficile d'arriver sans elle à des résultats positifs. Or on peut craindre qu'elle se désintéresse d'une institution qui lui paraîtrait incapable d'en donner. Telle est l'impression qu'elle fait à beaucoup de personnes aujourd'hui. Faut-il dire qu'il y a là un résultat fatal ?

Pour certains les essais de Sociétés des Nations sont condamnés à toujours échouer. Les hommes, dit-on, se sont toujours battus et il en sera toujours ainsi. Nous avouons avoir beaucoup de peine à admettre un raisonnement aussi fataliste qui est condamné par toute l'histoire de l'humanité. L'esclavage a existé pendant des dizaines de siècles ainsi que la piraterie les famines revenant régulièrement, le choléra, la peste et beaucoup de choses dont l'humanité s'est peu à peu débarrassée; et ici il s'agit d'une chose qui dépend encore plus de la volonté de l'homme que tous ces autres évènements. Ce qu'il faut, c'est, au moins au début, aussi longtemps que la S.D.N. n'est pas encore très forte, laisser de côté les cas extrêmes. On ne peut lui en vouloir de ne pas réussir à ne pas maintenir la paix quand il s'agit de luttes entre des Puissances -qui ne sont même pas toujours membres de la S.D.N. - qui se battent en Extrême-Orient comme la Chine et la Russie en 1930, comme la Chine et le Japon deux années plus tard. La difficulté est alors autrement grande qu'entre Etats européens. Il faut peut-être écarter aussi le cas d'une Société des Nations qui se couperait en deux, continent contre continent, ou même seulement si l'Europe se divisait par moitié. Il y aurait alors un bouleversement universel où le droit international disparaîtrait momentanément comme le droit constitutionnel disparaît dans un Etat en guerre civile.

Mais prenons le cas normal, celui d'un petit nombre d'Etats mécontents, un seul grand Etat peut-être qui entre en lutte contre le reste de la Société, pour chercher par exemple à rétablir par les armes un état de choses dont il regrette la disparition. Il n'est pas douteux que si cet Etat était certain que tous les autres Membres de la Société qui veulent la paix (et c'est incontestablement la grande majorité),

Source : BIU Cujas

se retourneraient contre lui et répondraient à son attaque par des représailles vigoureuses, il ne serait jamais assez fou pour entreprendre la lutte dans ces conditions contre le reste du monde. Ces représailles absolument légitimes seraient non seulement un droit, mais un devoir. On pourrait ici répéter ce qu'Alphonse Karr disait de la suppression de la peine de mort : "Que messieurs les assassins commencent ! ". La répression des crimes est le seul moyen d'assurer l'ordre social. Malheureusement aujourd'hui les Etats paraissent peu disposés à faire le moindre sacrifice pour maintenir l'ordre international. Jamais on n'a tant proclamé la nécessité de l'union "S'unir ou mourir", "Europe ma Patrie" , voilà des titres de livres qui ont fait un grand bruit. Jamais on n'a tant affirmé qu'il était impossible de sortir de la crise économique actuelle si dure pour tant d'Etats, si les Etats s'enferment dans des murailles douanières toujours plus hautes comme ils le font en ce moment. Jamais on n'a si bien compris que la lutte pour les armements qui recommance en ce moment finit par mener fatalement à la guerre. Et par une funeste contradiction jamais on n'a tant hésité à sacrifier des préoccupations nationales secondaires à un intérêt international primordial, le maintien de la paix, qui est aussi l'intérêt particulier bien compris de tous les Etats. Jamais on n'a vu une telle débauche de protections douanières, tous les Etats voulant réaliser une indépendance économique, tous les Etats voulant tout produire à eux seuls comme le paysan du XVIe siècle produisait sur sa ferme tout ce qui lui était nécessaire. Chaque Etat voudrait être autarchique, même les vieux Etats libres-échangistes comme l'Angleterre, même les petits Etats incapables de se suffire à eux-mêmes. On assiste à une recrudescence marquée des armements, même parmi les Etats que rien ne menace comme lesEtats-Unis qui augmentent formidablement leur flotte de guerre. L'accroissement des dépenses militaires des Etats-Unis a été de 80% depuis 1914, c'est-à-dire que c'est l'Etat le moins menacé, l'Etat le plus pacifique, chez lequel les dépenses de guerre ont augmenté de la façon la plus considérable. Il y a eu une conférence sur la réduction des droits de douane qui a abouti d'une façon presque générale à une augmentation, parce que tous les Etats, en vue de pouvoir faire dans la suite quelques concessions, se sont hâtés de perfectionner leurs barrières douanières et ces mesures ont survécu et non les concessions.

On peut se demander s'il n'en sera pas de même pour la conférence du désarmement. C'est ce qui se

Source : BIU Cujas

réaliserait si on suivait la façon de voir de l'Allemagne; rétablir l'égalité en permettant à chaque Etat de se réarmer; ce serait de nouveau la course aux armements comme en 1914. Il est désolant de voir que les Etats ne peuvent arriver à triompher de leur égoïsme et de leur jalousie.

La S.D.N. et la souveraineté des Etats

On a pu réussir à leur faire créer une S.D.N. mais leur grande crainte est qu'elle ne soit trop puissante et qu'elle ne devienne un super-Etat. Il faut avouer qu'elle n'en prend guère le chemin, mais c'est toujours la même conception de la souveraineté absolue; la souveraineté est totale, elle est absolue; ou elle n'est rien; donc elle est nécessairement exclusive, du moins sur un territoire donné. On consent à ne plus faire comme l'Empereur germanique du Moyen Age et à ne plus déclarer qu'il faut pour le monde entier une seule souveraineté temporelle comme il y a une seule souveraineté spirituelle, mais chaque Etat doit être souverain sur son territoire, et ici il n'est pas lié par le droit international. Il y a là une fausse conception de la souveraineté et des droits des Etats. La souveraineté est le droit de décision en dernier ressort sur une matière donnée; cette souveraineté, quant aux matières auxquelles elle s'applique, est essentiellement divisible, elle l'est à l'intérieur des Etats (séparation des pouvoirs), comme elle l'est entre les Etats et un pouvoir international. Du moment qu'il y a une société internationale, il y a nécessairement un droit international, donc il y a nécessairement aussi une autorité sociale; car on n'a pas encore réalisé le tour de force d'avoir une société organisée avec un droit sans autorité. Par là même que ce droit international et cette autorité internationale existent, il faut qu'ils prennent à l'Etat anciennement souverain quelques-unes de ses attributions, puisqu'il les avait toutes monopolisées. Bien entendu l'Etat continuera à exister; il doit continuer à exister comme la famille a continué à exister alors que l'Etat est venu se substituer à certains points de vue à la famille patriarcale insuffisante pour assurer une vie sociale développée. L'Etat doit donc exister; il y a des attributions qui seront toujours de sa compétence normale. C'est ce que reconnaît le Pacte de la S.D.N. quand il parle de la compétence exclusive de l'Etat qui lui est réservée par l'article 15 § 8; mais en cas de conflit la décision appartient au groupe le plus élevé.

La suppression de l'Etat en faveur de la S.D.N. est le plus grand reproche qu'il y a lieu de faire au livre de Ludwig Bauer "la guerre est pour demain".

Source : BIU Cujas

paru il y a quelques années. Ce livre qui est la traduction d'un livre écrit en langue allemande, contient des vues très justes; il fait preuve d'une connaissance approfondie des difficultés actuelles de la situation. Cette connaissance mène l'auteur à un pessimisme excessif, et la portée de son livre est affaiblie par sa conclusion. D'après lui il faut arriver à la suppression de l'Etat; c'est toujours cette même erreur de souveraineté absolue qui l'inspire. Il faudrait la confier à la S.D.N., c'est-à-dire que l'auteur veut faire en droit international ce qu'on a fait en France sous la Révolution; parce qu'on voulait supprimer la souveraineté absolue du roi, on a cru ne pouvoir mieux faire que de la donner au peuple, c'est-à-dire aux Chambres, et les citoyens ne sont guère plus libres qu'auparavant. Ce qu'il aurait fallu faire, c'est supprimer cette idée de souveraineté absolue; il faudrait réaliser l'anticipation de Mirabeau disant qu'un jour viendra où le droit sera le souverain du monde. S'il existe une souveraineté absolue, elle ne peut revenir qu'au droit.

"Le pouvoir arrête le pouvoir"

La conception des partisans excessifs de la S.D.N. revient toujours au fond à remettre la souveraineté absolue à quelques hommes; or tout pouvoir exclusif est porté à abuser de sa puissance. Le mot le plus profond prononcé en cette matière est le mot de Montesquieu " Le pouvoir seul arrête le pouvoir". C'est l'utilité de la séparation des pouvoirs dans l'Etat, c'est le but du syndicalisme modéré que de tempérer le pouvoir politique par le pouvoir économique. Nul pouvoir ne doit être seul maître.

Un partage des compétences apparaît à la fois comme nécessaire et comme relativement facile si on y mettait de la bonne volonté, entre Etats et S.D.N. et, s'il était réalisé dans des conditions normales, ce serait une garantie pour l'individu, la garantie internationale venant se joindre à la garantie de l'Etat.

Cette évolution a déjà été en partie effectuée. Il est bien certain qu'en 15 ans on a réaliséplus de progrès qu'en 10 siècles auparavant, mais malheureusement les choses paraissent s'être arrêtées aujourd'hui, soit au point de vue juridique, soit au point de vue économique, et l'on se rend bien compte que ces deux points de vue deviennent de plus en plus inséparables.

Quelques mots sur les accords postérieurs au pacte de la S.D.N. par lesquels on a essayé de lui apporter des perfectionnements :

Source : BIU Cujas

Protocole de Genève,
Accords de Locarno,
Pacte Briand-Kellog,
Union européenne

Protocole de Genève

Le protocole de Genève a été accepté à l'unanimité par l'Assemblée de la S.D.N. en septembre 1924 et il a été rejeté en mars 1925 parce que le refus de ratification de la Grande-Bretagne a tout fait tomber. Il s'était donné pour but de combler les lacunes du Pacte de la S.D.N.

Il y avait réussi beaucoup mieux que le traité d'assistance mutuelle de 1923 qui l'avait précédé et qui d'ailleurs lui aussi n'avait pas été ratifié. Peut-être même avait-il trop bien réussi. Ses stipulations étaient trop précises et c'est ce qui a déplu à certains pays plus soucieux de leur indépendance que des principes ou de la logique juridique. Le Pacte de la S.D.N. contenait trois lacunes par lesquelles pourait passer la guerre qu'il avait pour but d'empêcher. Le protocole de Genève s'attaquait à ces trois lacunes et il arrivait à les supprimer presque toutes les trois.

Les 3 lacunes du Pacte de la S.D.N.

1°-relativement à l'arbitrage

La première visait l'arbitrage: elle consistait dans ce fait qu'il n'est jamais obligatoire. Lorsque la Cour permanente fut créée, le Comité des juristes avait tenté de faire prévaloir ce caractère obligatoire pour les questions d'ordre juridique visées dans l'article 13, mais ni le Conseil ni l'Assemblée n'osèrent les suivre. L'article 13 contenait les mots "à leur avis", de sorte que les Etats étaient à peu près libres de faire ce qu'ils voulaient. Peu après, la clause facultative de l'article 36 du statut de la Cour permanente de Justice internationale était venue reproduire la même énumération de cas de conflits juridiques que l'article 13 du Pacte; mais comme l'indique ce nom de clause facultative, il fallait qu'elle fut acceptée par les Etats; or au moment du protocole de Genève en 1924, il n'y avait encore qu'un petit nombre d'Etats à avoir pris cet engagement; la France avait été le seul grand Etat à le signer mais elle ne l'avait pas ratifié. Désormais tous les signataires de ce Protocole devaient prendre l'engagement de signer la clause facultative, c'est-à-dire que pour tous les signataires il y aurait eu désormais un certain nombre de cas d'arbitrage obligatoire; interprétation des traités, constatation d'un fait, évaluation des dommages qui en résultent, etc.. Le seul inconvénient de ce procédé est que la

Source : BIU Cujas

signature du protocole n'était pas obligatoire pour tous les Membres de la S.D.N. Il en serait résulté qu'il y aurait eu désormais deux pactes superposés, les signataires du second pacte du protocole acceptant des obligations allant plus loin que celles du premier pacte.

2°-Quant à la règle de l'unanimité

La seconde lacune résultait de l'article 15 § 7. Nous savons qu'en cas de conflit entre Etats, s'ils ne peuvent s'entendre à l'amiable et s'ils ne veulent pas recourir à l'arbitrage, prétendant qu'il s'agit d'une question politique et non juridique, il y a cependant quelque chose d'obligatoire. Ils doivent opter entre l'arbitrage et la médiation du Conseil. Nous savons aussi que la décision du Conseil n'était obligatoire que si elle était prise à l'unanimité. On aurait pu se trouver assez souvent en présence d'une majorité plus ou moins forte, mais non de l'unanimité, surtout maintenant que le nombre des membres du Conseil a augmenté.

Les Etats reprenaient alors leur liberté c'est-à-dire le droit de faire la guerre. Cette lacune fut comblée par une procédure assez compliquée. On essaie d'abord de l'arbitrage, si les Etats s'y refusent le Conseil est compétent, mais s'il n'arrive pas à une décision unanime il doit lui-même nommer des arbitres dont cette fois la solution s'imposera. Juridiquement la lacune était donc comblée.

Mais on peut se demander si les arbitres en question auraient eu plus de chances que le Conseil de faire respecter leur décision ? Quoi qu'il en soit, tel était le système employé. Il y avait quelques exceptions très naturelles. On n'admettait pas par exemple qu'on pût remettre en question par cette procédure des conflits déjà jugés. En droit international comme ailleurs l'autorité de la chose jugée doit être une base fondamentale de la société internationale. Partout ailleurs la solution des conflits était remise à des arbitres dont la solution s'imposait; si cette solution n'était pas respectée par un Etat, il était réputé agresseur et les sanctions du Pacte étaient dirigées contre lui.

L'agresseur

Est-il facile de définir l'agresseur ? On avait réalisé ici un progrès considérable qu'on peut considérer comme acquis, le protocole ayant posé des principes sur lesquels tout le monde est d'accord aujourd'hui? Ce qui fait que jusque-là on n'avait jamais pu s'entendre sur la définition de l'agresseur, c'est que puisque l'on se trouvait pour hypothèse en temps de guerre, on avait cru devoir chercher une définition d'ordre militaire; on déclarait par exemple que l'a-

Source : BIU Cujas

gresseur était celui qui avait le premier mobilisé, ou bien avait le premier violé la frontière, ou pénétré sur le territoire de l'autre Etat; mais on se rendait compte que tout ceci pouvait n'être qu'une réponse à des actes d'où ressortait nettement l'intention agressive. On est donc arrivé à une définition juridique et on a décidé que l'Etat agresseur serait celui qui refuse l'arbitrage ou qui, après l'avoir accepté, se refuse à exécuter la décision internationale intervenue. Dans les deux cas l'Etat agresseur est celui qui se refuse à un mode de solution pacifique et qui lui préfère le mode de solution violente. Cette définition était la meilleure qu'on pût donner et on peut considérer que ce point reste acquis, bien que le protocole n'ait pas été ratifié, ce qui prouve que son échec n'a pas été total; le protocole a facilité la tâche aux récentes conventions de Londres (juillet 1933) qui ont perfectionné encore la définition de l'agresseur.

Dans le protocole de Genève l'agresseur étant ainsi connu par le jeu même de certaines présomptions les sanctions prévues se déclancheraient non pas automatiquement, mais à la première injonction du Conseil, et chaque Etat était obligé de prendre part à la répression collective conformément aux engagements pris; il indiquait les forces qu'il pouvait mettre à la disposition de la S.D.N. et le Conseil décidait. C'est cette clause qui a fait hésiter l'Angleterre, parce qu'à raison de sa flotte de guerre c'est elle qui aurait été la première appelée à empêcher les belligérants et les neutres de continuer leur commerce avec l'Etat agresseur et les Etats-Unis n'étant pas encore membres du Pacte et n'ayant pas signé le pacte Briand-Kellog, elle aurait pu entrer en conflit avec eux à ce sujet; il ne faut pas oublier qu'au début de la guerre on s'est demandé si les Etats-Unis n'allaient pas déclarer la guerre aux Alliés parce qu'ils leur reprochaient de violer leur neutralité.

3° Quant à la réserve de la souveraineté exclusive

Il y avait une troisième et dernière lacune, qui était l'une des plus graves, c'était celle de l'art. 15 § 8 visant la clause de réserve de souveraineté exclusive que les Anglo-Saxons appellent la juridiction domestique. L'introduction de cet article 15 § 8 était dû aux Etats-Unis. Ils avaient voulu faire garantir par le Pacte qu'il y aurait des droits des Etats auxquels il ne pourrait jamais être porté atteinte. Ceci visait notamment la question de l'immigration; ils voulaient rester maîtres d'accueillir chez eux qui ils voulaient. Cette question de la réserve de la souveraineté constitue un des points les plus délicats du Pacte parce que c'est un de ceux où le conflit entre

Reproduction interdite
Source : Bro Cujas

les deux conceptions du droit international, l'ancienne qu'on peut appeler la conception anarchique et la nouvelle conception, est le plus net. La question capitale qui était en jeu n'était autre que celle-ci : Faut-il rejeter la notion de souveraineté absolue de l'Etat et faut-il la limiter par le contrôle de la Société des Nations ? Remarquons que sur ce point le Pacte de la S.D.N. avait déjà pris parti contre la souveraineté absolue de l'Etat, cet article 15 § 8 lui-même inséré sur la demande des Etats-Unis pour leur faire reconnaître des droits garantis qui ne pourraient subir aucune atteinte de la part de la S.D.N. une fois reconnus par elle, était une preuve du fait que la souveraineté des Etats cessait désormais d'être absolue. L'article 15 § 8 s'exprime ainsi : "si l'une des Parties prétend et si le Conseil reconnaît que le différend porte sur une question que le droit international laisse à la compétence exclusive de cette Partie, le Conseil le constatera dans un rapport, mais sans recommander aucune solution". Alors qu'auparavant quand un Etat avait prétendu qu'une chose était pour lui un intérêt vital ou une question d'honneur il n'y avait plus rien à faire (la guerre seule pouvait trancher le conflit). aujourd'hui une des Parties peut "prétendre" que sa compétence est exclusive, mais on ajoute "si le Conseil reconnaît"; dans ces simples mots il y a un bouleversement du droit international ancien, car désormais un Etat peut bien prétendre ce qu'il veut, mais seul le Conseil décide (après avoir demandé à la Cour permanente de Justice internationale s'il y a lieu) s'il y a vraiment compétence exclusive, ou si au contraire on est dans un domaine régi par le droit international, auquel cas cet Etat doit se soumettre. S'il recourt à la force, c'est lui qui est réputé agresseur et les sanctions du Pacte se déclanchent contre lui, puisqu'il a voulu troubler à la fois l'ordre international et l'ordre interne du premier Etat.

Art. 15 § 8

Opposition du Japon

Cette question si grave a failli donner lieu à une opposition radicale d'un Etat et jusqu'au dernier moment on se demandait si le protocole pourrait être signé. Ce fut le Japon qui au moment de la discussion du protocole de Genève ne put admettre sans réserves la solution que nous venons d'indiquer. Il savait que cet article 15 § 8 avait été introduit dans le Pacte sur la demande des Etats-Unis et que ce que ces derniers voulaient garantir, c'était leur droit de fixer unilatéralement tout ce qui a trait à l'immigration. Si ce droit était reconnu aux Etats-Unis, il l'était par là même à tous les autres Etats. La réglementation de l'immigration était à la disposition unilatérale de

Source : BIU Cujas

chaque Etat et le Japon ne put admettre cette solution. La question d'émigration est vitale pour un Etat qui a un territoire peu fertile et une population très prolifique; or il se heurtait sur ce point à la résistance obstinée des Etats-Unis qui considéraient cette question comme une question essentiellement réservée et de droit interne. Nous sommes en présence d'un des conflits les plus graves du droit international, conflit entre les points de vue politique et juridique, il y en a deux ou trois de ce genre qui sont les plus difficiles à régler (comme la question du monopole des matières premières pour les Etats qui détiennent ce monopole et qui se refusent à le partager avec d'autres). Faut-il en conclure que, puisque des deux côtés nous nous trouvons en présence d'Etats qui déclarent qu'il s'agit pour eux d'une question vitale touchant à leur intérêt essentiel, il n'y a pas de solution possible ?

Le protocole de Genève, en présence de cette opposition du Japon, essaya une dernière tentative de rapprochement qui réussit. Lorsque le Conseil ou la Cour permanente consultée par le Conseil auront reconnu que telle question, comme celle de l'immigration, est de la compétence exclusive d'un Etat, même alors l'Etat qui se dit lésé peut se présenter à nouveau devant le Conseil ou l'Assemblée pour faire examiner la situation conformément à l'article II du Pacte qui permet de saisir le Conseil ou l'Assemblée en cas de menace de guerre. C'est seulement si l'Etat qui se dit lésé n'a pas recouru à cette dernière tentative qu'il est réputé agresseur, chose très grave puisque, en ce cas, les sanctions du Pacte se déclanchent contre lui. Mais s'il y a recouru, il y a lieu à un nouvel examen, c'est-à-dire que la question revient devant le Conseil; nous nous trouvons en présence d'une menace de rupture entre deux Etats, l'article 11 va jouer, le Conseil mieux informé par hypothèse peut, s'il est unanime, rendre une décision souveraine; sinon, il prescrit un armistice, dont il fixe les conditions à une majorité des 2/3, ceci est un point capital, car autant l'unanimité peut être difficile à obtenir (il peut être facile à l'Etat agresseur d'obtenir une voix en sa faveur) autant la majorité des 2/3 sera facile à avoir pour fixer les conditions requises pour l'armistice. C'est celui qui viole les conditions de l'armistice qui est réputé agresseur. La solution n'est peut-être pas parfaite mais il semblait impossible de faire mieux, le Japon s'en contenta, il accepta de signer le protocole ainsi modifié et c'est ainsi que le Protocole de Genève put être voté

Source : BIU Cujas

à l'unanimité.

Autres dispositions du Protocole

Autres dispositions du Protocole :

Il traitait aussi de la sécurité et du désarmement, grâce à l'insistance de la délégation française, le Protocole consentit à reconnaître qu'il y avait là des notions inséparables, et c'est de ce jour que date la trilogie qui avait déjà figuré dans la lettre de Benoît XV aux belligérants avant la fin de la guerre : arbitrage, sécurité, désarmement. La Grande-Bretagne s'était montrée disposée à désarmer, sauf en ce qui concerne sa flotte - avant que l'arbitrage et la sécurité ne fussent assurés. L'Europe continentale, plus menacée sur terre, considérait avec raison qu'arbitrage et sécurité étaient des conditions préalables du désarmement, et que les Etats ne pouvaient raisonnablement, non pas cesser leurs armements, mais les limiter, les réduire que lorsqu'ils seraient sûrs de ne pas être attaqués et de trouver un juge en cas de conflit. Le protocole annonçait une conférence de réduction des armements. Depuis cette époque elle a été successivement retardée. Il s'en est réuni une en 1925 qui n'a pas abouti à des résultats positifs, une autre s'est réunie à Genève en février 1932 et n'a pas encore abouti.

Rejet du protocole par la Grande-Bretagne

Ce protocole fut accepté à l'unanimité par l'Assemblée de la S.D.N. en septembre 1924. La Grande-Bretagne avait un ministère travailliste qui tomba la même année. Il fut remplacé par un ministère conservateur qui rejeta le Protocole. C'était un coup très dur porté à la S.D.N., la confiance en l'appui de la Grande-Bretagne fut grandement ébranlée et pendant quelque temps on renonça à perfectionner le Pacte.

Accords de Locarno

Nous venons de voir le protocole de Genève qui a été la mesure la plus complète prise jusqu'ici en vue de perfectionner le Pacte.

Les accords de Locarno existent en droit positif

Les accords de Locarno sont beaucoup moins complets, moins généraux que le Protocole de Genève, mais ils ont l'avantage d'exister en droit positif. En effet très vite, après le Protocole qui a échoué, on a essayé de le reprendre sur des bases plus restreintes, Il semble que l'invitation soit venue de l'Allemagne, peut-être sur l'initiative de l'ambassadeur anglais à Berlin. L'Allemagne offrit un Pacte à 5 Etats, l'Allemagne, la France, la Belgique, et comme garantes, l'Angleterre et l'Italie. D'après des articles récents émanant de personnes officielles il semble que l'Allemagne ait proposé au début une stabilisation de toutes

Source : BIU Cujas

ses frontières, y compris celles de l'Est; et ce serait sur l'opposition britannique peu soucieuse de garantir le maintien des frontières de l'Est, qu'elle aurait renoncé à ce projet de sorte que ce n'est que plus tard que la Pologne et la Tchécoslovaquie conclurent avec l'Allemagne un pacte analogue au nôtre. Nous avons donc aujourd'hui un Locarno occidental et un Locarno oriental.

Ils sont un complément direct du Pacte

Les accords de Locarno furent signés en octobre 1925. Il s'agit ici d'accords passés en dehors de la S.D.N. Ils ont été signés par les premiers ministres des Etats indiqués; s'ils n'ont pas été préparés par le Conseil ou l'Assemblée, il faut dire qu'ils n'ont été rendus possibles que grâce aux travaux de la S.D.N. et comme ils n'ont été conclus qu'entre Membres de la Société on peut considérer qu'ils sont un complément direct du Pacte de la S.D.N.

Leurs points essentiels

Ils comprennent deux points essentiels :

Renonciation à la guerre

Le premier est l'engagement pris par les Etats intéressés de renoncer à la guerre comme mode de conclusion des conflits. Par conséquent en ce qui concerne le Locarno occidental (Pacte Rhénan) Allemagne d'un côté, France et Belgique de l'autre prennent l'engagement de renoncer à la guerre pour trancher les conflits qui pourraient surgir entre eux. L'Allemagne accepte donc le statu quo pour sá frontière de l'Ouest.

Pacte Rhénan

Enfin tous les pays (ceci vise pratiquement l'Allemagne) prennent l'engagement de respecter la création de la zone démilitarisée de 50 kilomètres organisée par le traité de Versailles à l'est du Rhin.

Locarno oriental

Une situation analogue mais non identique existe à l'Est. Entre l'Allemagne d'un côté, la Pologne et la Tchécoslovaquie de l'autre la guerre a été rejetée comme mode de solution des conflits; il est donc reconnu que les frontières entre ces Etats ne peuvent être modifiées que d'un commun accord, mais une double différence existe avec le pacte Rhénan.

1°- Le Locarno oriental n'est pas garanti par d'autres Puissances (Grande-Bretagne et Italie n'ont pas donné de garantie).

2°- Il n'existe pas ici de zone démilitarisée dont la violation est considérée comme une agression.

L'interdiction de la guerre par les accords de Locarno est faite sous certaines réserves: les cas de guerre de légitime défense ou d'exécution forcée.

Arbitrage obligatoire

Les accords de Locarno ont été plus précis que le Pacte Briand-Kellog qui devait suivre. Ils ont constaté qu'il était impossible de supprimer le recours à la guerre sans le remplacer par un mode pacifique de solution des conflits et ils ont créé un arbitrage

Source : BIU Cujas

obligatoire mais qui fonctionne différemment suivant qu'il s'agit d'un conflit d'ordre juridique ou d'un conflit d'ordre politique.

a) conflits juridiques

Les conflits d'ordre juridique sont ceux relatifs à la contestation d'un droit (l'art. 13 du Pacte et l'article 36 du Statut de la Cour permanente nous en donnent une énumération détaillée).

S'il s'agit de conflits d'ordre juridique un préliminaire de conciliation est possible mais il est facultatif. On peut aller devant une Commission internationale permanente qui propose un arrangement. S'il est accepté, tout est dit ; s'il ne l'est pas, il y a obligation pour les Etats d'aller soit devant la Cour permanente soit devant un tribunal arbitral. Les accords de Locarno posent le principe de la juridiction obligatoire sans imposer la Cour permanente.

Il semble, quand on se reporte aux textes, qu'ils présentent une lacune; pour que cette solution s'applique, il faut en effet que le conflit soit reconnu par les deux Etats comme étant de nature juridique; il suffit donc qu'une partie s'oppose à cette reconnaissance pour que l'on ne puisse aller devant le juge. Mais ceci n'a pas en réalité une grande importance, car ce n'est pas seulement le conflit juridique, mais aussi le conflit non juridique qui doit recevoir une solution pacifique avec les différences suivantes :

b) conflits politiques

Pour les différends d'ordre politique, qu'on appelle d'une façon générale conflits "non juridiques", une première différence consiste en ce qu'ici l'intervention de la Commission de conciliation est obligatoire. Il suffit donc que l'une des parties conteste le caractère juridique du conflit pour qu'on aille devant la Commission de conciliation permanente. On peut considérer cette mesure comme très sage, parce que autant il peut sembler naturel de se présenter immédiatement devant un tribunal international ou un arbitre pour une question juridique, autant s'il s'agit de questions non juridiques il vaut mieux les soumettre d'abord à une commission de conciliation. Nous connaissons leur avantage. Elles peuvent puiser en dehors du conflit des éléments de transaction; d'autre part, elles n'imposeront pas leurs solutions mais celles-ci auront beaucoup de chances d'être acceptées. Ce n'est que si l'intervention de cette Commission ne réussit pas, qu'on doit recourir au Conseil statuant conformément à l'article 15. Cet article était peut-être celui du Pacte qui présentait les deux plus graves lacunes avec la clause de réserve de souveraineté. Il est ici très utilement complété. En effet même si le Conseil n'est pas unanime il y a désormais

Le Pacte de Locarno et la règle de l'unanimité (art. 15 § 7)

Source : BIU Cujas

interdiction de recourir à la guerre. L'Etat qui y recourt est considéré comme agresseur et il y a obligation d'intervenir les Etats garants. Si donc l'un des Etats intéressés au Pacte de Locarno ou au Pacte Rhénan déclare la guerre, les autres se trouvent obligés de prendre parti contre lui et la Grande-Bretagne et l'Italie doivent agir en leur qualité de Puissances garantes.

Si c'est la France qui est attaquée, la Pologne et la Tchécoslovaquie interviennent également en vertu d'accords réciproques entre ces pays; de même en sens inverse bien entendu la France intervient si ces derniers pays sont l'objet d'une agression.

Ces clauses ne comblent que la première lacune, qui visait le cas où le Conseil n'est pas unanime (art. 15 § 7). Il y en a une autre très grave également, la lacune de l'article 15 § 8 qui vise les cas dits de réserve de souveraineté. Comment le Pacte de Locarno résout-il cette question ? Sa solution est analogue à celle du Protocole de Genève avec quelques différences. Dans ce cas de réserve de souveraineté, il est interdit aux Etats de recourir à la guerre. L'Etat qui se dit lésé doit attendre que la question ait été tranchée par les autorités compétentes de l'autre Etat. Il est probable que les autorités judiciaires de cet Etat prendront parti pour leur gouvernement et se prononceront dans un sens contraire aux prétentions de l'Etat lésé. Le conflit subsiste, mais on considère que l'honneur national de l'Etat contre lequel la réclamation a été portée, a reçu quelques satisfactions du fait de la déférence dont l'autre Etat a fait preuve en attendant avant d'agir internationalement la solution de ses tribunaux nationaux. Quand il a reçu cette satisfaction, il semble possible de recourir à une solution arbitrale internationale qui sera donnée soit par la Cour permanente de Justice internationale, soit par le Conseil et on suppose qu'elle sera acceptée par l'Etat intéressé auquel on a reconnu le droit de la soumettre d'abord à ses tribunaux. Théoriquement il n'y a donc plus de questions réservées, et on arrive toujours à une solution arbitrale ou juridictionnelle.

... et les cas de réserve de souveraineté

La grande objection aux accords de L.

Quelle peut donc être la grande objection qu'on fait si souvent aux accords de Locarno, puisqu'il semble qu'en présence d'accords de ce genre la question de tranquillité internationale est désormais assurée. C'est que ces accords supposent un acte de foi des contractants les uns vis-à-vis des autres. L'Allemagne et la France sont considérées comme également dangereuses au point de vue international et la garantie

Source : BIU Cujas

de la Grande-Bretagne et de l'Italie vise aussi bien une agression possible de la France ou de la Belgique contre l'Allemagne que le contraire. L'Allemagne se trouve donc traitée exactement comme les autres Etats et elle en a profité pour tirer toutes les conséquences de cette égalité. Puisqu'elle a accepté le principe de l'arbitrage universel et qu'il n'y a plus, semble-t-il, de danger à craindre de son côté, elle a réclamé la suppression de toutes les garanties créées par le traité de Versailles, que les autres Puissances croyaient pouvoir maintenir. Par exemple elle a demandé et obtenu la suppression de l'occupation de la rive gauche du Rhin, qui avait été maintenue jusqu'au plan Young et qui fut supprimée à la suite de l'acceptation de ce plan. Elle a aussi demandé et obtenu la suppression de toutes les clauses qui limitaient sa liberté aéronautique commerciale (l'aviation militaire lui étant toujours interdite, en théorie !).

L'Allemagne a réclamé ces satisfactions et d'autres encore en vertu d'un raisonnement qui du point de vue logique semble assez fort. Elle invoque ce dilemne dans ses rapports avec les autres Etats : que ou bien l'on a confiance en elle et il faut le lui témoigner en supprimant toutes les mesures de garantie qui avaient été prises contre elle par le traité de Versailles, ou bien on n'a pas confiance, et il ne fallait pas conclure d'accords reposant sur une confiance réciproque.

Traité de Rapallo

Le raisonnement peut être excellent au point de vue purement logique; malheureusement certains souvenirs empêchaient une confiance absolue, d'autant plus que la même année, l'Allemagne a tenu, semble-t-il, à renouveler les sujets de crainte qu'on pourrait avoir à son égard, en passant quelques mois plus tard avec la Russie un traité qui a ému les autres Puissances. C'est le traité de Rapallo où elle a pris des engagements qu'elle a cherché à expliquer, mais qui paraissent en contradiction très nette avec les accords de Locarno. En effet il semble que le traité de Rapallo et certaines lettres complémentaires qui ont été échangées pour le préciser entre l'Allemagne et la Russie, ou bien ne signifient rien, ou bien que par ce traité l'Allemagne déclare à l'avance qu'elle ne prendra pas part aux sanctions économiques et militaires dirigées contre la Russie. Si on admet la seconde solution il y a rupture de la solidarité internationale et violation des engagements pris dans les accords de Locarno, puisque tous ces traités supposent une solidarité internationale complète contre un Etat agresseur. De même par le traité de Rapallo l'Allemagne se réserve

Source : BIU Cujas

le droit de se prononcer librement sur le point de savoir, si dans un conflit où la Russie serait engagée, la Russie doit ou non être considérée comme étant l'agresseur. Or, du jour de son entrée dans la S.D.N., l'Allemagne a été admise comme membre du Conseil et les décisions du Conseil doivent être prises à l'unanimité, de sorte que la voix allemande à elle seule pouvait tout arrêter, et empêcher le fonctionnement du mécanisme prévu par les accords; il n'y avait donc plus d'autre garantie du système que la bonne volonté de l'Allemagne et les accords de Locarno couraient le risque, en cas de guerre venant de la Russie, de se trouver réduits à très peu de chose. On s'est même demandé si ces accords n'avaient pas pris fin quand l'Allemagne a quitté la S.D.N., puisqu'ils ne devaient entrer en vigueur que si l'Allemagne entrait elle-même dans la Société. On s'accorde, en général, à répondre négativement, les accords en question n'ayant pas prévu ce mode de terminaison.

Le récent accord de Londres (février 1935).

Le récent accord de Londres entre la France et la Grande-Bretagne (communiqué le 3 février 1935) est-il venu modifier profondément les accords de Locarno ? Non; la seule modification certaine consiste en ce que désormais la garantie est réciproque pour les deux pays en cas d'attaque aérienne; la France n'apparaît plus comme l'obligéede la Grande-Bretagne.

Une autre modification plus douteuse consiste en ce que, en cas d'agression non provoquée par voie d'attaque aérienne (évidemment déjà prévue par le pacte de Locarno puisqu'il interdisait toute agression non provoquée), les deux Etats se promettent une aide réciproque immédiate, donc sans attendre la décision du Conseil (derrière laquelle ils pouvaient s'abriter auparavant pour ne pas agir aussitôt). Mais cette action n'est pas automatique;elle ne doit suivre que l'agression non provoquée ; donc chaque Etat conserve un certain droit d'appréciation; mais la plupart du temps, si l'on est de bonne foi, la solution ne sera guère douteuse. On le voit, à part la question de réciprocité, le nouvel accord ne fait qu'apporter certaines précisions aux accords de Locarno, et non des progrès bien marqués; et encore ces précisions ne visent-elles que l'attaque aérienne, la seule que craigne la Grande-Bretagne.

Pacte de Paris
(ou pacte Briand-Kellog)

On a voulu toujours aller plus loin et c'est ainsi qu'on est arrivé à un troisième Pacte, le Pacte

Reproduction interdite
Source : BIU Cujas

de Paris du 27 août 1928, sur la mise hors la loi de la guerre, qu'on nomme souvent le Pacte Briant-Kellog(1)

Origines du Pacte

Nous n'insistons pas sur les origines de ce pacte. Il s'agissait du renouvellement d'un vieux traité d'arbitrage franco-américain du 10 février 1908 qui expirait en février 1928. Ce traité déjà ancien contenait des réserves sur l'indépendance, l'honneur, les intérêts vitaux des Etats, que l'arbitrage pouvait en fait écarter. On a voulu le fondre avec un traité non expiré, un traité Bryan du 15 septembre 1914; du nom de l'homme d'Etat américain qui avait eu le premier l'idée de soumettre à une commission de conciliation tous les différends non réglés par l'arbitrage. Mais M. Aristide Briand pensa qu'on pouvait compléter le nouveau traité par une condamnation de la guerre en général, mais seulement dans les relations entre les deux pays (France et Etats-Unis).

Les 2 articles de la proposition française

La proposition française comprenait deux articles qui sont maintenant valables entre tous les Etats civilisés;

" Art. 1 - Les Hautes Parties contractantes déclarent solennellement, au nom de leurs peuples respectifs, qu'elles condamnent le recours à la guerre pour le règlement des différends internationaux et y renoncent respectivement comme instrument de politique nationale dans leurs relations mutuelles.

" Art. II - Les Hautes Parties contractantes décident que le règlement ou la solution de tous différends ou conflits survenus entre la France et l'Amérique, de quelque origine qu'ils soient, ne sera jamais recherché de part et d'autre que par des procédés pacifiques".

On voit comme ceci est vague. Quels seront ces procédés pacifiques ? Rien n'est précisé sur ce point; l'arbitrage n'est pas déclaré obligatoire. La seule chose qui soit interdite est de recourir à la guerre. Les Etats-Unis acceptèrent la proposition française, mais ils voulurent la compléter, c'est-à-dire qu'au lieu d'un pacte à deux ils voulaient un pacte général. Nous n'insistons pas sur ces débats qui furent très longs. La France considérait qu'un pacte général était plus aléatoire qu'un pacte entre deux Etats qui depuis plus d'un siècle avaient toujours vécu en paix; elle pensait surtout que si le Pacte était général, il fallait alors le faire plus précis et comportant certaines réserves, notamment le cas de légitime défense et

(1) V. Thèse de M. Le Gall "Le Pacte de Paris du 27 août 1928, "Paris 1930 et thèse de Mlle Cécile Balbareu "Pacte de Paris ", Paris 1929)

Source : BIU Cujas

celui d'exécution forcée, sinon le pacte nouveau pouvait mettre la France en contradiction avec ceux qu'elle avait déjà signés. Les Etats-Unis firent preuve d'une certaine incompréhension de ces demandes très justifiées. Quant à la légitime défense, ils la déclaraient évidente et n'ayant aucun besoin de figurer dans le traité. Mais on se rappelle le mot "Cela va de soi, mais cela va encore mieux en le disant"; la chose qui va de soi est encore plus sûre si elle figure dans un traité. Il en était de même en ce qui concerne l'exécution forcée. Les Etats-Unis prirent le parti de ne pas faire mention des réserves de la France et de saisir les autres Etats. La thèse française s'imposait cependant; aussi fut-elle généralement acceptée. Les Etats-Unis finalement firent quelques concessions et le droit de légitime défense et d'exécution forcée fut reconnu. De cette façon se trouvait maintenue la possibilité de concilier le nouveau Pacte avec le Pacte de la S.D.N. et les accords de Locarno.

Appréciation du pacte de Paris

Comment faut-il apprécier ce Pacte dont on connaît maintenant les grandes lignes ?

Au point de vue positif il apparaît comme beaucoup plus imparfait que le pacte de la S.D.N. puisque ce que l'on peut reprocher à celui-ci, c'est que ses sanctions ne sont que très rudimentaires, tandis que dans le Pacte Briand-Kellog il n'y en a plus aucune. Donc au point de vue pratique, insuffisance manifeste.

Mais à d'autres points de vue il présente de grands avantages sur le Pacte de la S.D.N. D'abord il est beaucoup plus général. La plupart des Etats, notamment les très grands Etats, Brésil, Etats-Unis, Russie, dont le territoire forme à lui seul près d'un quart des terres émergées, qui ne sont pas ou n'étaient pas encore membres de la S.D.N., ont signé le Pacte Briand-Kellog. C'est une importante manifestation de l'opinion publique internationale contre la guerre. De plus le rapprochement des Etats-Unis aurait pu faire disparaître le plus grand sujet de crainte pour le cas d'une exécution forcée contre un Membre de la S.D.N. Nous avons dit que si la Grande-Bretagne s'est montrée à diverses reprises peu soucieuse de voir étendre ses engagements, c'est de crainte d'un conflit avec les Etats-Unis; elle ne veut pas courir le risque de se trouver en conflit flagrant avec eux s'ils manifestent leur volonté, étant neutres, de continuer leur commerce avec un Etat agresseur. Or il semble que, les Etats-Unis ayant signé un pacte où ils figurent avec les membres de la S.D.N. il y a un engagement moral et même juridique pour eux à ne pas venir en aide à un Etat violateur du Pacte; il semble donc qu'un

Source : BIU Cujas

pays neutre comme les Etats-Unis ne puisse ravitailler un Etat agresseur sans violer le Pacte signé.

La situation reste grave puisque jusqu'à aujourd'hui (proposition du secrétaire d'Etat Cordell Hall d'accord avec le Président Roosevelt), on n'était pas sûr que les Etats-Unis ne revendiqueraient pas le droit de ravitailler en temps de guerre un agresseur qui a violé le Pacte de la S.D.N. qu'ils n'ont pas signé, et en même temps le Pacte Briand-Kellog dont ils sont signataires. Il faut espérer qu'à ce point de vue la théorie opposée qui réunit déjà plusieurs grands juristes des Etats-Unis finira par être admise par l'opinion publique américaine.

Conciliation entre le Pacte de la S.D.N. et le Pacte de Paris

Une question se pose, à l'occasion du Pacte Briand-Kellog, qu'on n'a pu arriver à résoudre. Nous nous trouvons désormais en présence de deux pactes. Tous les membres de la S.D.N. sont signataires du pacte Briand-Kellog mais l'inverse n'est pas exact. Il existe des divergences entre ces deux pactes. Ne faudrait-il pas travailler à les faire disparaître ?

L'idée parait si sage qu'on s'est attelé à cette tâche dès le début. Mais nous retrouvons ici cette divergence de conceptions entre Etats que nous avons déjà vue, le conflit des conceptions latines et anglo-saxonnes. La conception latine veut profiter de cette divergence pour réconcilier les deux pactes en rapprochant le pacte Briand-Kellog de celui de la S.D.N., donc en lui donnant les sanctions qui lui manquent, tandis que la conception anglo-saxonne qui voudrait se fier uniquement à l'opinion publique serait désireuse d'utiliser le Pacte Briand-Kellog pour affaiblir le Pacte de la S.D.N.

Malheureusement, depuis plusieurs années on a tenté à plusieurs reprises de modifier le Pacte de la S.D.N. pour le mettre en harmonie avec l'autre et on n'y a pas réussi. Les Anglais avaient proposé une modification qui consistait à supprimer dans le Pacte de la S.D.N. les passages relatifs à la guerre. Dans les articles 12, 13, 15 § 6 qui parlent encore de guerres légales, la délégation anglaise supprimait le terme de guerre: de même dans le cas de l'article 15 § 7 d'après lequel lorsque le Conseil n'est pas unanime, les Etats recouvrent le droit d'agir comme ils le jugent nécessaire pour le maintien du droit et de la justice, la proposition anglaise maintenait ce texte, mais en ajoutant: "sans toutefois recourir à la guerre".

Ceci était insuffisant. Le gouvernement allemand présenta une proposition plus complète et plus précise. Elle demandait l'insertion d'un amendement au Pacte

Source : BIU Cujas

qui fut admis par le Comité juridique; dans l'article 12 du Pacte de la S.D.N. elle ajoutait le principe du Pacte de Paris d'après lequel les Etats s'engagent rigoureusement à n'appliquer pour la solution de leurs conflits que des moyens pacifiques, Donc suppression de tous les cas de guerre, même dite légale.

Mais ce furent surtout les propositions françaises qui donnèrent lieu à la plus vive discussion. Ces propositions étaient au nombre de 2 :

1°- Dans une première on jugeait nécessaire de renforcer les pouvoirs du Conseil; puisque désormais la guerre nationale d'exécution forcée est écartée et que la partie qui a obtenu satisfaction n'a pas le droit d'y recourir, il paraissait évident qu'il fallait donner à la majorité le droit de statuer sur les mesures d'exécution nécessaires, sinon il y aurait carence de l'autorité internationale; l'Etat qui a eu satisfaction ne pourrait jamais obtenir l'exécution de la décision en cas de résistance de l'autre Etat;

2°- L'autre proposition visait l'article 15 § 7 Désormais il est entendu que les parties ne peuvent se faire la guerre même quand la recommandation du Conseil n'a pas été prise à l'unanimité, mais comme le conflit ne peut rester sans solution, la proposition française demandait que l'on revînt en ce cas à l'arbitrage obligatoire.

On voit que ces Pactes complémentaires finissent toujours par revenir au Protocole de Genève. Malheureusement, après une intéressante discussion qui resta sans suite, le Comité juridique s'abstint de prendre une décision de sorte qu'on en est resté au même point, à raison du conflit des deux conceptions latine et anglo-saxonne, cette dernière soutenue par les Etats scandinaves qui ne veulent pas voir étendre au Pacte Briand-Kellog les sanctions du Pacte de la S.D.N. Au cours de ses sessions depuis 1930 l'Assemblée de la Société des Nations n'a pas pu encore aboutir à une solution définitive.

Envisageons maintenant le cas de certains groupements qui se sont créés, les uns avant les autres après la S.D.N. Ces groupe ents sont-ils conciliables avec la S.D.N. ?

1°- Cas de la Société des Nations et du panaméricanisme.

2°- L'union européenne.

Le Panaméricanisme

La question qui se trouve soulevée par ce premier cas (et qui du point de vue théorique l'est aussi par

Source : BIU Cujas

l'Union européenne) est celle de savoir si la Société des Nations doit nécessairement être unique ou s'il peut y en avoir plusieurs.

A côté de la Société des Nations générale on pourrait concevoir des sortes de sociétés des nations réduites qui se borneraient à réunir toutes les Puissances d'un continent. Il y aurait une S.D.N. américaine, une S.D.N. européenne, une S.D.N. asiatique (qui a déjà été tentée sans succès).

Faudrait-il voir dans ces sociétés des nations restreintes des personnes juridiques internationales ? Ont-elles des organes propres ?

Et surtout peuvent-elles prétendre être réglées par un droit international, c'est-à-dire peuvent-elles prendre des règles de droit international qui ne seraient pas universelles ? Ceci met en cause toute la grave question de l'unité du droit international.

La personnalité internationale

En premier lieu, ces groupements peuvent-ils être considérés comme possédant une personnalité internationale ? La réponse ne paraît pas douteuse. D'après la théorie réaliste la personnalité internationale est la simple traduction juridique d'une réalité sociale. Le droit positif se borne à constater l'existence des rapports entre individus et des groupements en droit interne, entre Etats et Société des Nations en droit international. Un certain nombre de personnes se réunissent pour poursuivre à plusieurs un but déterminé et ils veulent n'être considérés que comme formant un, en ce qui concerne ce but. Il y a là une pure question de fait : si réellement ce groupe existe, s'il y a des intérêts distincts, s'il a réussi à créer une volonté propre capable de le représenter, lorsque ces deux éléments coexistent, on est en présence d'une personne juridique. Quelle est la situation de l'union panaméricaine à ces deux points de vue ?

L'union panaméricaine est-elle une personne internationale ?

Il est certain qu'elle a des intérêts distincts de ceux de ses membres. Il semble aussi qu'elle a ses organes propres puisqu'il y a des Congrès panaméricains qui présentent une certaine régularité; des Commissions fonctionnent dans l'intervalle de ces congrès, il est donc certain que l'Union panaméricaine pourra constituer une personne juridique dès qu'elle aura des attributions propres et, puisqu'il s'agit par hypothèse de rapports internationaux, elle sera une personne du droit international. Mais on peut se demander si jusqu'ici tel est bien le cas, parce que pratiquement l'Union panaméricaine ne fait guère en général que présenter des projets qui doivent être acceptés par tous les Etats. Elle n'a guère encore qu'un rôle de préparation, ce qui rend sa personnalité

Source : BIU Cujas

internationale douteuse pour certains juristes.

Unité du droit international

Mais, lorsque ces groupements revendiquent l'existence de règles qui leur sont propres parce que, affirment-ils, ils se trouvent en présence de conditions particulières, n'y a-t-il pas là une rupture de l'unité du droit international ? Nous nous trouvons alors en présence de la possibilité d'un droit international américain, en attendant un droit international asiatique ou africain, exactement comme au temps de la chrétienté il y avait un droit international chrétien à côté du droit musulman. Peut-on donc admettre la coexistence d'un certain nombre de droits internationaux ? Il faut trouver la réponse dans la distinction qui s'impose entre les principes même (ce que l'article 38 du statut de la Cour permanente de Justice internationale appelle les principes généraux du droit) et les détails d'application.

En ce qui concerne les principes il n'y a pas de doute. L'unité de droit existe entre Etats comme entre individus. Le droit est nécessairement à base de justice ou à base de force, il n'y a pas de milieu. Nous avons vu que les positivistes juridiques les plus convaincus comme M. Duguit, dès qu'ils refusent le droit né de la force, sont obligés de faire appel à l'idée de justice. Or l'idée de justice ne peut se trouver en contradiction avec elle-même. Il ne peut y avoir une justice américaine en conflit avec la justice européenne. L'homme n'a pas deux consciences juridiques, une en Amérique et une autre en Europe. Des points de détail peuvent être résolus de façon différente; mais en ce qui concerne les règles fondamentales, les principes sur lesquels repose tout le droit, obligation de tenir ses engagements librement conclus et obligation de réparer le préjudice injustement causé, ces principes sont universels, et on ne peut pas citer de faits précis s'élevant contre eux.

Divergence possible dans les détails d'application

Mais ceci n'est vrai que dans les grandes lignes. En ce qui concerne les détails d'application on peut constater des divergences et en fait ces divergences existent; elles sont d'ailleurs beaucoup moins graves qu'on ne le dit parfois. Souvent quelques-unes des divergences qu'on a prétendu relever consistent dans de simples malentendus. C'est ce qui va résulter de l'examen d'un des cas où il a semblé que les Etats américains étaient le plus nettement en conflit avec la conception européenne.

La responsabilité des Etats-

Nous avons cité le violent conflit qui éclata entre la Grèce et l'Italie le jour où les membres de la mission italienne qui opérait sur les frontières grecques pour la délimitation de l'Albanie se trouvèrent

Source : BIU Cujas

massacrés par des individus qu'on supposait être des Grecs. L'Italie bombarda et occupa Corfou et il sembla à ce moment que la doctrine européenne admettait une responsabilité nécessaire, automatique de l'Etat sur le territoire duquel avait été commis le crime. L'Amérique du Sud à qui très souvent on a opposé des responsabilités contre lesquelles elle protestait se refusait à admettre cette conception; elle ne voulait admettre de responsabilité qu'en cas de faute; elle reconnaissait bien qu'il y avait une présomption de faute plus ou moins grave en certains cas à l'égard d'envoyés officiels plutôt qu'à l'égard de simples particuliers, mais ce ne pouvait être qu'une présomption.

Il y avait là un simple malentendu. En réalité, on avait mal compris la thèse européenne qui se bornait à affirmer la présomption que, lorsqu'un crime collectif est commis sur le territoire d'un Etat, il y a eu insuffisance de mesures de police de cet Etat; la présomption devient surtout grave lorsque cet Etat a reçu sur son territoire une mission officielle, parce que des mesures de protection particulières s'imposent. Mais il faut ajouter que cette présomption tombe si l'on peut prouver que le crime a été l'oeuvre de particuliers agissant individuellement et dans ce cas il n'y a pas de responsabilité de l'Etat. Quand on va au fond des choses, il n'y a donc plus aucune divergence entre la thèse américaine et la thèse européenne.

L'annexion et le droit international américain

Les Américains ont prétendu à un moment que le droit international de leur pays se différenciait du droit international européen en ce sens qu'en Amérique on ne reconnaissait aucun droit d'annexion ou de conquête à la différence de ce qui a lieu en Europe. S'il en est ainsi ce ne serait que depuis peu de temps car nous avons vu en Amérique un Etat conquérir d'un seul coup des territoires grands comme la France, l'Espagne et l'Italie réunies; ce fut le cas des Etats-Unis lors de leur conquête sur le Mexique du Texas et de la Californie; le Paraguay, la Bolivie et le Pérou ont eu aussi à souffrir des amputations faites par un Etat voisin plus fort. Admettons même aujourd'hui qu'il en soit autrement; y a-t-il là une différence fondamentale avec l'Europe ? Pas du tout, puisqu'aujourd'hui la même règle est affirmée de la façon la plus nette par l'article 10 du pacte de la S.D.N. qui est en vigueur pour la presque totalité des Etats d'Europe. Donc à ce point de vue encore pas de différence entre Amérique et Europe.

Les "doctrines américaines"

N'existe-t-il pas cependant des divergences en ce qui concerne ce que l'on appelle les doctrines américaines, doctrines de Monroë, de Drago, de Tobar.

Source : BIU Cujas

Doctrine de Monroë

Doctrine de Monroë

Son idée première remonte à l'adresse d'adieu de Washington, en 1796, recommandant aux Etats-Unis de se tenir en dehors des discussions et des conflits européens. La doctrine de Monroë est de Décembre 1823, à la suite des événements suivants .

Les circonstances

Il y eut d'abord la prétention de la Russie d'occuper effectivement la côte nord-est de l'Amérique du Nord, l'Alaska, qui en théorie lui appartenait mais n'avait pas été occupé effectivement jusque là. Les Etats-Unis savaient que si l'occupation effective de la Russie avait lieu c'était la fermeture de toute cette côte au commerce étranger.

Le second fait fut la révolte des colonies espagnoles de l'Amérique du Sud. On vivait en Europe sous le principe de la Sainte-Alliance, par conséquent en théorie les Etats d'Europe auraient dû venir à l'aide de l'Espagne pour lui permettre de maintenir sa domination sur ses colonies révoltées.

Les 3 principes du Prés.Monroë

C'est alors que le président Monroë lança son message qui se résume en trois principes :

1°- Le continent américain ne comporte plus aucune colonisation nouvelle par les puissances européennes (il y avait encore quantité de terres non occupées, mais on affirme que leur colonisation ne pourra avoir lieu que de la part de puissances américaines).

2°- Il ne doit pas y avoir d'intervention des Etats d'Europe dans les affaires des Etats américains;

3°- A l'inverse les Etats-Unis n'interviendront pas davantage dans les affaires de l'Europe.

Ce message eut immédiatement un très grand succès et on peut dire aujourd'hui qu'il est devenu pour les Etats-Unis une sorte de dogme qu'ils vénèrent à l'égal de leur constitution.

Appréciation

Comment faut-il juger cette doctrine ?

Au début on peut reconnaître que ce message était très justifié. Il apparaît comme une sorte d'acte de défense contre l'intervention étrangère. En 1823 un seul des Etats américains pouvait entreprendre avec quelques chances de succès une lutte contre les Etats d'Europe, c'étaient les Etats-Unis. Or si on admet que le droit de légitime défense ne comporte pas seulement la défense de soi mais aussi celle d'autrui, les Etats-Unis pouvaient parfaitement venir en aide à des tiers injustement attaqués, et c'était ce qu'ils affirmaient pour les autres Etats d'Amérique. On a fait cette objection que cette proposition même, en niant le droit d'intervention des Etats d'Europe, arrivait à affirmer l'intervention des Etats-Unis. C'est exact et

Source : BIU Cujas

peut-être y a-t-il une certaine contradiction mais il faut voir comment la question se pose. Ce que les Etats Unis affirmaient à ce moment, c'était leur volonté de venir en aide à des Etats qui leur demanderaient cette aide et, dans ces conditions, la doctrine de Monroë se présente d'une façon toute différente de celle dont elle se présentera quelques années après.

Nouvelle interprétation de la doctrine de Montroë

La situation change en effet lorsque les Etats-Unis, étant devenus toujours plus puissants, une nouvelle interprétation de la doctrine de Monroë prévalut. Interprétation si élargie qu'on pouvait se demander si la nouvelle doctrine ne comportait pas la création d'un droit de contrôle, c'est-à-dire de ce droit d'intervention, rejeté par les Etats-Unis, mais restauré par eux à leur profit. Un mot est resté célèbre dans les Etats du centre et du sud de l'Amérique, c'est celui du Président Roosevelt menaçant de son gros bâton (big stick) les Etats américains turbulents qui ne consentiraient pas à s'assagir à la suite des réprimandes des Etats-Unis. De sorte qu'aujourd'hui cette doctrine donne lieu à des protestations fort justifiées et certains Etats comme la République Argentine s'en sont fait l'interprète en 1928 à la conférence panaméricaine de la Havane et à Genève à la Société des Nations. Il n'est pas douteux qu'aujourd'hui encore un grand nombre d'Etats américains, les Républiques d'Haïti, de Saint Domingue, l'Ile de Cuba, la Colombie, le Nicaragua, d'autres encore, seraient fort heureux de voir les Etats-Unis leur témoigner moins d'intérêt.

Mais s'il y a là abus flagrant de la doctrine de Monroë c'est un abus qui est détachable de cette doctrine même. Autant au début les Etats de l'Amérique du Sud admettaient cette intervention, autant aujourd'hui ils préféreraient voir le contrôle économique et politique des Etats-Unis s'atténuer ou même disparaître.

Applications de la doctrine de Montroë

Quelles sont les applications les plus remarquables que la doctrine de Monroë a reçues au cours du siècle dernier ?

Quelques-unes des plus importantes datent de 1895. Un conflit de frontière surgit entre le Vénézuéla et la Grande-Bretagne au sujet de la Guyane anglaise dont les frontières étaient fixées de façon très imprécise. Le président des Etats-Unis intervint pour empêcher la Grande-Bretagne d'abuser de sa puissance et il fit soumettre le conflit à un arbitrage dans lequel les arbitres devaient être des Anglais et des Américains du nord, c'est-à-dire que les Etats-Unis se substituaient en quelque sorte au Vénézuéla, trop faible, et ils faisaient nommer un arbitre américain du nord, au lieu d'un arbitre vénézuélien. Il y avait

Source : BIU Cujas

là un acte de protection très net à l'égard du Vénézuéla.

Quelques années plus tard, en 1902, un nouveau conflit devait surgir entre l'Europe et le Vénézuéla. Ce dernier avait emprunté à des nationaux européens des sommes dont il se refusait à payer les intérêts. Plusieurs Etats, l'Angleterre, l'Allemagne et l'Italie s'entendirent pour établir un blocus pacifique des ports du Vénézuéla, les Etats-Unis s'inquiétèrent de ce blocus, mais les Puissances en question répondirent qu'elles n'avaient aucune visée territoriale, que leur seul but était d'exiger le respect du contrat passé, et les Etats-Unis s'inclinèrent (C'est à cette occasion que fut présentée la doctrine de Drago).

La doctrine de Montroë n'a plus grande portée pratique

Que faut-il penser de cette doctrine de Monroë au point de vue juridique ? On peut dire qu'elle n'a plus aujourd'hui grande portée pratique. Nous allons voir que deux de ses principes sont sans intérêt.

La question de la colonisation en Amérique par les puissances européennes ne se pose plus guère, bien qu'il y ait encore des régions non occupées; au Brésil notamment; mais il est évident qu'aucun Etat d'Europe ne songerait plus à coloniser aucune partie de l'Amérique, d'autant plus que pour pénétrer sur ces terres inoccupées, il faudrait traverser des Etats régulièrement organisés.

Le troisième principe est celui de la non intervention des Etats-Unis dans les affaires européennes. Déjà avant la guerre ce principe avait reçu bien des exceptions. Les Etats-Unis intervenaient chaque fois qu'ils croyaient y avoir intérêt. Ils avaient par exemple participé à la conférence d'Algésiras, - de même, auparavant, à la conférence de Berlin relative au sort du Congo en 1885, après quoi ils s'étaient refusé à en signer l'acte final , non sans une certaine contradictior

Pendant la guerre ils intervinrent en faveur des Alliés. Ils pensèrent même, lorsque la guerre fut terminée, à accepter un mandat sur la Palestine, la Syrie, l'Arménie, et peut-être l'auraient-ils fait si ce mandat n'avait pas été fragmenté. Puis tout se termina par leur refus de signer le Pacte de la S.D.N. présenté par leur président, et par le refus de signer le traité de Versailles dont les Etats-Unis s'assurèrent d'ailleurs tous les avantages personnels par le traité de Berlin passé avec l'Allemagne en 1921. De sorte que, si nous examinons d'une façon objective l'attitude des Etats-Unis, nous constatons qu'ils interviennent comme tous les autres Etats; ils interviennent dans les affaires d'Amérique ou d'Asie, comme en Chine actuellement, ou même d'Océanie (aux Philippines), ils interviennent chaque fois qu'ils croient y avoir un intérêt; dans le

Source : BIU Cujas

cas contraire ils s'abstiennent. Il n'y a pas besoin pour cela d'une doctrine et Monroë et on peut dire qu'à ce point de vue encore elle apparaît comme sans intérêt.

Reste le principe de la non intervention de l'Europe dans les affaires d'Amérique. N'existe-t-il pas toujours, et même n'a-t-il pas été complété, pour mieux exclure l'Europe, par un droit d'intervention des Etats-Unis dans les affaires d'Amérique ? C'est de cette façon que pendant longtemps les Etats-Unis ont compris leur doctrine. Aujourd'hui ils reculent devant les conséquences de cette intervention et la responsabilité qu'elle entraîne, car leur droit de contrôle suppose la possibilité d'user le cas échéant de moyen de pression sur les autres Etats américains.

Voici un cas où les Etats-Unis ont reculé devant les conséquences directes du droit qu'ils revendiquent. Pendant la guerre, les grands Alliés, France et Grande-Bretagne, formèrent une réclamation contre certaines violations de la neutralité commises par des Etats américains, la Colombie et l'Equateur, au profit de l'Allemagne. Les Etats-Unis répondirent qu'ils ne voulaient ni ne pouvaient se charger de la police de l'Amérique latine, mais qu'ils ne voyaient aucune objection au débarquement des troupes alliées pour effectuer la destruction d'installation ennemie (postes de télégraphie sans fil) sous la seule condition qu'il n'y ait pas d'occupation permanente.

D'après cette nouvelle interprétation plus raisonnable de la doctrine de Monroë les Etats américains pourraient intervenir en cas d'abus comme ils l'ont fait au Vénézuéla, les Etats-Unis ne voulant pas assurer la police de tout le continent américain. Ils n'interviendraient qu'en cas d'occupation permanente; or l'article 10 du Pacte de la S.D.N. interdit toute occupation permanente. Nous voyons donc disparaître cette prétendue différence entre le droit international public américain et l'Européen. La doctrine de Monroë consiste seulement dans un droit de contrôle exercé à l'égard de certaines interventions des puissances européennes en Amérique. Elle a perdu une grande part de son importance au point de vue politique et juridique. En revanche elle a donné naissance à d'autres doctrines qui ont été présentées par leurs auteurs comme sa conséquence bien que les Américains aient souvent protesté contre cette filiation.

C'est le cas notamment de la doctrine de Drago.

Doctrine de Drago

Drago était un ministre de la République Argenti-

Source : BIU Cujas

ne qui, au moment de l'affaire du Vénézuéla, affirma que toute intervention armée d'un Etat en faveur de ses nationaux pour le recouvrement de dettes était illégitime; il appuya cette affirmation sur le raisonnement juridique suivant : l'Etat est irresponsable, ses nationaux ne peuvent faire saisir ses biens, et il doit en être de même pour ceux des Etats étrangers, il ne peut y avoir de voies d'exécution forcée contre l'Etat.

Appréciation

Il y a là une part de vérité et une part d'erreur. Drago a raison quand il se borne à dire qu'on ne peut pas pour garantir le paiement d'une dette occuper de façon permanente une province; le territoire est inséparable de la population, qui ne se vend pas; mais de là à conclure qu'il n'y a pas de contrainte possible contre les Etats, il y a une grande marge. Les résultats seraient les mêmes qu'en droit privé si on renonçait à toute sanction; il y aurait trop souvent des créanciers frustrés de leurs droits; il en serait de même entre Etats si ceux-ci savaient que leur refus de payer leurs créanciers ne peut donner lieu à aucune voie de contrainte contre eux; à ce moment il y avait une sanction internationale qui était la guerre et les représailles. Il n'y a pas d'exécution forcée au profit d'un individu contre l'Etat dont il relève, à cause du lien de dépendance qui existe entre eux; mais il n'en est pas de même pour les autres Etats. Quant à dire que l'Etat est irresponsable juridiquement, ce serait un argument complètement faux au point de vue juridique. Tous les Etats reconnaissent qu'ils sont des Etats de droit et qu'ils sont responsables en cas de violation du droit. Ce qu'il faut éviter c'est des réclamations abusives comme la suivante, que l'on cite souvent parce que c'est l'une des plus remarquables; au siècle dernier, la Grande-Bretagne a pris la défense d'un juif portugais, David Pacifico, qui réclamait à la Grèce une somme de 21.000 livres sterling; pour obtenir le recouvrement de cette somme la Grande-Bretagne ordonna un blocus pacifique des ports grecs, après quoi l'affaire alla devant des arbitres et la créance fut liquidée à 150 livres sterling. On comprend que des faits de ce genre aient rendu les petits Etats prudents en matière de question de responsabilité.

Lorsqu'elle fut présentée à la seconde conférence de La Haye en 1907, la doctrine de Drago fut écartée à bon droit. Elle fut complétée et remplacée par la doctrine plus souple du général américain Porter.

Doctrine de Porter

La doctrine de Porter consiste à déclarer qu'en

Source : BIU Cujas

ce qui concerne les dettes d'un Etat, dettes publiques ou dettes résultant d'un contrat passé avec des nationaux étrangers, tout recours à la force est interdit avant l'arbitrage.

C'est cette doctrine qui a été approuvée à la seconde Conférence de La Haye, nous nous trouvons donc ici en présence d' un principe non pas de droit international américain, mais de droit international universel.

Doctrine de Tobar

Tobar était un ancien ministre de l'Equateur; ce pays, comme beaucoup de ceux de l'Amérique du Sud ou du centre, était constamment en révolution, le docteur Tobar eut l'idée de faire déclarer par ces divers Etats qu'ils se refuseraient à reconnaître chez eux aucun gouvernement né d'un coup d'Etat ou d'une révolution, à moins que le peuple consulté dans des élections régulières ne l'ait reconnu.

Appréciation

Il semble que cette doctrine soit très sage et cependant, en droit, comme en politique, une question de mesure domine tout. Il est clair que rien ne force un Etat à reconnaître immédiatement un nouveau gouvernement qui vient de chasser le gouvernement légitime. Mais que faut-il entendre par cette condition de la régularité des élections ? On ne reconnaîtra le nouveau gouvernement qu'une fois admis par des élections régulières; est-ce l'Etat voisin qui appréciera la régularité des élections ? Y a-t-il beaucoup de pays où elles soient parfaitement régulières ? Va-t-on permettre aux Etats plus forts d'avoir chez d'autres Etats, comme jusqu'en 1933 les Etats-Unis au Nicaragua, des troupes à demeure pour assurer la régularité des élections ? Il est légitime qu'on se refuse à reconnaître immédiatement un gouvernement révolutionnaire, mais on ne peut exiger qu'on puisse contrôler la régularité des élections qui viendront le confirmer.

Divergences entre les doctrines américaines et les doctrines européennes

Voici donc une série de points dans lesquels on ne trouve pas de différence entre les doctrines européennes et les doctrines américaines. Peut-être allons-nous arriver à des points où nous trouverons des divergences irréductibles.

Deux de ces divergences ont trait au droit de la guerre.

1°- Conception différente de la neutralité

2°- Conception différente des droits des belligérants dans la guerre maritime.

Deux autres ont trait au droit de la paix.

1° Neutralité

La première de ces divergences concerne la neu-

Source : BIU Cujas

tralité; elle faillit amener un conflit grave entre Etats européens et Etats américains au début de la guerre. Les Américains, étant neutres, avaient intérêt à profiter de la guerre pour continuer leur commerce avec les belligérants; en cas de guerre il y a là une source d'enrichissement considérable pour les neutres. Les belligérants au contraire avaient intérêt à restreindre le plus possible le commerce des neutres. Jusqu'ici le droit international avait toujours admis que les Etats neutres ne pouvaient venir en aide à aucun des belligérants, mais il admettait également que les nationaux neutres pouvaient faire le commerce d'armes et de munitions sous la sanction que si le navire transportant la cargaison de contrebande était saisi par les belligérants, on ne pourrait réclamer. Mais si ceci avait toujours été admis, l'intérêt aidant, des deux côtés on arrivait à une formule presque inverse. Les belligérants mettaient au premier plan les devoirs des neutres et les neutres ne voulaient voir que leurs droits, qu'ils prétendaient n'être pas atteints par la guerre entre des Etats tiers. L' Institut de Droit International américain s'est occupé de cette question au début de la guerre et il s'est prononcé en faveur des neutres. Est-ce là une différence avec la pratique européenne ? En réalité elle tient surtout au fait qu'à ce moment plusieurs Etats d'Amérique étaient neutres et l'Europe en guerre. Dans le cas contraire l'Europe eût vraisemblablement pris la défense des neutres et l'Amérique aurait insisté pour une stricte application du droit des belligérants, comme l'ont fait les Etats-Unis à plusieurs reprises.

Aspect actuel de la question

Cette différence est appelée à disparaître car elle est liée à une ancienne conception du droit international, au principe d'un particularisme excessif que chaque Etat fait ce qu'il veut en vertu de sa souveraineté. Aujourd'hui chacun reconnaît que si on veut éviter l'anarchie internationale dont on a tant souffert dans les siècles passés, il faut reconnaître que les nations n'ont pas une souveraineté totale, et on arrive à une conception de la neutralité tout à fait différente, qui est commandée par la distinction des guerres légitimes et des guerres illégitimes. Il n'y a de légitimes que les guerres d'exécution forcée ou de légitime défense; depuis les Pactes conclus, Pacte Briand-Kellog, Pacte de la S.D.N., accords de Locarno, lorsqu'on se trouve en présence d'une guerre prohibée, il y a engagement des autres Etats, engagement au point de vue moral et même juridique de ne pas venir en aide à l'agresseur. Passer des pactes où on condamne l'agression et ensuite déclarer qu'on pourra venir en

Source : BIU Cujas

aide à l'agresseur paraît un manquement évident à la bonne foi morale et juridique. Avec cette nouvelle conception de la neutralité, l'Etat qui fournit ou laisse ses nationaux fournir des armes et des munitions à l'Etat agresseur devient en quelque sorte le complice de ce dernier, il se met en révolte contre la communauté des nations, il commet un véritable crime contre le droit et l'humanité et ce crime engage sa responsabilité. Toute l'élite américaine le reconnaît actuellement, mais le gouvernement des Etats-Unis n'a pas encore admis qu'en cas de guerre européenne le premier acte de l'Amérique devrait être de refuser le laisser fournir d'armes et de munitions les Etats agresseurs.

2°- Respect de la propriété privée en cas de guerre maritime

Il y a une autre différence relative à la manière de comprendre le respect de la propriété privée ennemie en temps de guerre. A la différence de la guerre sur terre où les propriétés privées sont respectées, sur mer existe le droit de saisie de la propriété privée ennemie, quelle que soit la cargaison. Les Etats-Unis au temps où ils n'avaient pas de marine de guerre, ont fait ce qu'ils ont pu pour lutter contre cette règle et pour faire décider que le respect de la propriété privée ennemie s'étendrait même aux guerres maritimes. Depuis le grand conflit 1914-1918 on s'est aperçu que la guerre n'était pas seulement militaire, elle est aussi économique, et la première mesure que prennent les Etats, à peu près tous aujourd'hui signataires du Pacte de la S.D.N. ou du Pacte Briand-Kellog, c'est d'interdire tout commerce entre leurs nationaux et ceux des Etats ennemis. Pour ce motif il peut y avoir saisie ou sequestre des biens qu'on tâche de faire pénétrer chez l'Etat agresseur ou réciproquement.

Si l'idée d'une communauté internationale se développe, il s'ensuivra des modifications profondes en matière de loi de la guerre, de sorte que les divergences que l'on pourrait croire exister entre l'Amérique et l'Europe disparaîtront complètement.

Restent deux divergences qui visent le droit de la paix; l'une vise les fleuves nationaux et l'autre las questions de nationalité.

3°- Fleuves nationaux

On appelle fleuve national un fleuve qui est situé tout entier sur un même pays, du moins pour sa partie navigable, et fleuves internationaux ceux qui coulent sur les territoires de plusieurs Etats. En Europe on considère en général que chaque Etat peut faire ce qu'il veut pour ses fleuves nationaux et les fermer au commerce étranger.

En Amérique du Sud des Etats se sont ouvert entre eux par traités, certains fleuves nationaux qui sont plus grands que les fleuves européens, et qui à l'em-

Source : BIU Cujas

bouchure forment de véritables golfes. Mais ici encore il n'y a pas de divergence profonde. Certains Etats américains allaient peut-être à ce point de vue un peu plus loin que les Etats d'Europe, mais il y a là une pure question de liberté. On peut concevoir que des Etats en devancent d'autres au point de vue de la réglementation des fleuves nationaux. Les Etats européens suivent d'ailleurs cette voie depuis la Conférence de Barcelone; et il faut aussi reconnaître que les Etats d'Amérique sont loin d'être unanimes en ce sens. Ici comme ailleurs il y a opposition d'intérêts et non pas opposition entre deux continents.

C'est ce que nous allons constater également quant à la dernière opposition qui a mis en conflit les Etats américains etles Etats européens. C'est la question de nationalité.

4°-Nationalité

Pendant longtemps l'Europe a admis le jus sanguinis c'est-à-dire que la nationalité s'acquérait par l'origine. Au contraire les Etats d'Amérique qui sont des Etats d'immigration avaient, bien entendu, intérêt à ce que les personnes naissant chez eux devinssent le plus vite possible leurs nationaux et ils s'attachaient au jus soli; le fait de la naissance sur territoire américain suffisait pour conférer la nationalité américaine.

Il a suffi d'un simple changement de circonstances pour qu'on se soit aperçu qu'il n'y avait là aucun phénomène particulier à l'Amérique. Nous voyons aujourd'hui des Etats d'Europe, la France par exemple, qui pendant plusieurs années, est devenue un grand pays d'immigration, et un Etat comme les Etats-Unis qui au contraire se ferme à l'émigration européenne. Chacun de ces Etats s'aperçoit qu'il a intérêt à admettre au point de vue de la nationalité les règles qui lui sont favorables, de sorte qu'une fois encore nous voyons ici une simple opposition d'intérêts. La France commence à concevoir les avantages du jus soli, et les Etats-Unis ceux du jus sanguinis.

Conclusion

On peut maintenant conclure cette discussion par cette remarque générale, qu'il n'y a pas dans les Etats civilisés de différences fondamentales dans la conception du droit; mais, même entre pays civilisés, il peut exister encore d'assez profondes différences de situations et de besoins. On peut donc concevoir entre eux des différences dans leur conception du droit international, c'est toujours une question de mesure à garder. A ce point de vue il en est de la communauté internationale ce qui en est de l'Etat unitaire lui-même. La France sous l'ancien régime a souffert d'une extrême diversité. En changeant de province on changeait

"Les Cours de Droit" 3, Place de la Sorbonne, 3 U Répétitions Écrites et Orales Reproduction interdite
Source : BIU Cujas

de lois. Par réaction contre ce régime elle est passée aujourd'hui à un régime d'uniformité législative presque absolu, dont souffrent plusieurs de ses provinces, notamment l'Alsace-Lorraine. Une certaine décentralisation, une certaine autonomie législative et financière sont très compréhensibles et apparaissent parfois comme très utiles.

Le régionalisme international

A fortiori cette différence de législation est possible entre des groupes d'Etats séparés les uns des autres par des millieurs de kilomètres, mais il n'est pas pour cela besoin de parler d'un droit international spécial à ces Etats; il suffit de parler d'un régionalisme international qui respecte ces divergences géographiques, économiques ou autres. Il faut un droit international unique dans ses grandes lignes, mais qui soit assez souple pour laisser à tous les groupements internationaux la liberté de s'organiser conformément à leurs besoins économiques et sociaux.

Organes spéciaux des groupements continentaux personnalisés.

La même règle nous permettra de trancher la question de savoir si ces groupements continentaux personnalisés peuvent ou non avoir des organes spéciaux.

Au début certains juristes se sont effrayés à l'idée que s'il y a un groupement continental américain, une union européenne, il pourra y avoir des congrès continentaux, des Cours permanentes de Justice internationale continentales. Mais on s'aperçoit que la chose existe déjà et qu'elle est très explicable. Il y a depuis longtemps des congrès panaméricains qui sont de véritables congrès continentaux et on a cherché à créer en Europe une union européenne. Il est peut-être regrettable qu'on n'ait pas mieux réussi. Quant aux Cours permanentes de justice internationale, propres à un groupe d'Etats donné, de même qu'il est impossible à l'intérieur de chaque Etat d'avoir uniquement une Cour suprême qui connaîtrait de tous les conflits, sous prétexte d'assurer ainsi une parfaite unité du droit et qu'il a fallu des tribunaux multiples à la disposition des plaideurs; de même, en droit international, il faut éviter aux plaideurs trop de déplacements et de frais. On conçoit donc qu'il existe simultanément une Cour de justice américaine, et une Cour de justice européenne. Tout ce qu'il faut admettre c'est qu'il y ait une Cour suprême pour les conflits entre les deux continents.

Existe-t-il actuellement des groupements continentaux ? L'Union panaméricaine existe; et un autre a été tenté, c'est l'Union des Etats d'Asie, mais elle était prématurée; en revanche il y a un continent, le plus petit d'ailleurs, qui a réalisé mieux qu'un groupement continental, c'est l'Australie qui a réalisé l'union

Source : BIU Cujas

plus stricte d'un Etat fédéral. Nous arrivons à cette solution que s'il faut une Société des Nations unique, universelle, parce qu'il existe à n'en pas douter des problèmes internationaux universels, on peut admettre des compartiments distincts pour les groupements continentaux qui ont des intérêts et une représentation propres. C'est une vue tout à fait étroite que celle qui se refuse à admettre l'existence de ces groupements internationaux. On fait pour le droit international ce que Rousseau faisait pour l'Etat quand il se refusait à admettre aucun groupement intermédiaire entre l'individu et l'Etat. On est bien revenu de cette erreur et il ne faut pas la commettre à nouveau en droit international. Toute l'évolution du droit international actuel depuis la rupture de la Chrétienté du Moyen Age a consisté à intégrer dans une loi universelle des groupes de plus en plus nombreux, Etats catholiques et protestants, puis Etats chrétiens et non chrétiens, Etats d'Europe et d'Amérique, d'Asie et d'Afrique; il n'y a aucune difficulté pour que les groupes nouveaux constitués à base territoriale, religieuse ou économique maintiennent entre leurs membres un certain lien particulier, pourvu qu'ils reconnaissent un droit international universel quant à ses principes généraux. Cette solution sauvegarde à la fois l'unité du principe et la souplesse des applications.

Union européenne

L'Union européenne montrera que cette idée de groupements continentaux n'est pas propre aux continents autres que le nôtre. Elle constitue une de ces ententes régionales qui avait été prévue par le Pacte même de la S.D.N. dans son article 21. Elle est basée sur la communauté d'intérêts, sur le fait qu'il existe entre Etats européens une interdépendance plus étroite qu'avec les Etats des autres continents. Mais les Etats ont fait preuve d'un tel égoïsme qu'on peut se demander si cette création réussira. L'idée de cette union fut émise par M. Briand dans le discours qu'il a prononcé à la dixième assemblée de la S.D.N. le 7 septembre 1929.

Origine de l'Union européenne

lère réunion

26 Etats européens admirent l'idée et furent représentés à la première réunion; le gouvernement français fut chargé de présenter un mémorandum sur lequel les autres Etats pourraient discuter. On trouvera ce mémorandum dans notre Recueil de Textes du D.I.P.

Acceptation du principe

Trois mois après, le Quai d'Orsay avait reçu toutes les réponses et tous les Etats sans exception s'

Source : BIU Cujas

par tous les Etats

accordaient à accepter le principe de l'Union européenne; après quoi des divergences assez profondes se faisaient remarquer dans les conceptions que chacun présentait en ce qui concerne l'organisation et le but de l'association.

Méfiance générale

Dégageons ce qui apparaît comme la tendance commune de tous ces Etats. Tous professaient un certain sentiment de méfiance à l'égard du nouvel organisme. Ils ne consentaient à constituer qu'une association extrêmement lâche avec un minimum d'organisation et surtout ils ne voulaient pas d'une séparation d'avec la S.D.N., ce en quoi ils avaient raison. Il fallait donc à la fois maintenir la subordination à la S.D.N. et la souveraineté des Etats; la Hollande seule fit remarquer avec raison que la création et le fonctionnement d'une union de ce genre ne pouvaient se réaliser sans des restrictions à ce principe. Beaucoup d'Etats déclaraient qu'il fallait faire prédominer les éléments économiques sur les éléments politiques.

2° réunion

La seconde réunion eut lieu le 8 septembre 1930. Un rapport avait été rédigé qui concluait au renvoi devant l'Assemblée de la S.D.N. On respecta le désir très sage de ne pas créer une institution indépendante de la S.D.N. L'Assemblée de la S.D.N. se borna à décider le 16 septembre 1930 qu'il y aurait lieu à la création d'une commission d'études, nommée par la Société et chargée de poursuivre le travail déjà entrepris.

La Commission d'études de la S.D.N.

La Commission se réunit la première fois le lendemain, elle élit son président, M. Briand, et son secrétaire, Sir Eric Drummond. Dès la première séance se manifesta une divergence en ce qui concerne la participation des Etats Européens non membres de la S.D.N., Turquie et U.R.S.S. Fallait-il les y admettre ? Une formule d'accord fut établie par un sous-comité. En principe ces Etats furent admis. Certaines résolutions furent prises relativement à la crise agricole, à la préparation des travaux en vue de remédier au chômage, et à la préparation de la conférence du blé.

Les résultats

Jusqu'ici les résultats sont assez médiocres. Il semble que l'entreprise a été trop hâtive; en tous cas il faut laisser à ces organismes nouveaux de ce genre le temps de se développer et de faire la preuve de leur aptitude à concourir à la prospérité générale et au maintien de la paix qui est au fond leur but véritable, comme il est celui de la Société des Nations.

En revanche, depuis lors, il a été fondé plusieurs groupements régionaux dont le plus important est la Petite Entente, qui réunit pour une politique commune

Source : BIU Cujas

la Tchécoslovaquie, la Yougoslavie et la Roumanie, et qui a joué un rôle important dans la politique européenne. D'autres groupements essaient en ce moment de se former sur des bases analogues, mais en fait ils n'en sont encore qu'à la période préparatoire; union balkanique, union balte, retardée par les dissentiments entre la Pologne et la Lithuanie. Quand ces groupements auront tous réussi à se rendre effectifs, comme la Petite Entente, l'union de ces groupements entre eux sera la meilleure préparation à une Union européenne générale.

Chapitre III

REGLEMENTATION DES DROITS ET DES DEVOIRS DES PERSONNES INTERNATIONALES

Section I

Naissance, transformation et fin des Etats

Toute personne juridique a une compétence fixée par une branche du droit, -ici par le droit international. Les autres personnes sont tenues de respecter cette compétence. Si elle l'outrepasse elle encourt une responsabilité juridique.

La première condition pour avoir des droits à exercer, c'est d'exister. Donc :

§ 1 - Naissance des Etats; nous aurons ensuite à examiner :

§ 2 - Transformation des Etats;

§ 3 - Disparition des Etats

§ 1 - Naissance des Etats

L'Etat est surtout une création historique, c'est une donnée du droit international. L'Etat existe lorsqu'un certain nombre d'hommes se trouvent réunis sur un territoire déterminé et qu'ils vivent sous une autorité commune. Mais aujourd'hui l'Etat fait nécessairement partie de la communauté internationale et pour cela il doit être admis et reconnu comme l'un de ses membres. Il y a là une formalité spéciale qui s'appelle la reconnaissance.

La reconnaissance des Etats

La notion de reconnaissance a été longtemps discutée. Il est une théorie qui a longtemps dominé, qui était la seule possible au temps où dominait la notion

Source : BIU Cujas

de la souveraineté absolue de l'Etat, et d'après laquelle la reconnaissance est attributive de droits, c'est-à-dire que le nouvel Etat ne peut être considéré comme un Etat du point de vue du droit international que lorsqu'il a obtenu cette reconnaissance; elle est encore soutenue aujourd'hui par certains auteurs allemands et italiens comme Cavagliéri.

Théorie de la reconnaissance attributive

Son point de départ est que tout droit émanant de la volonté de l'Etat souverain, chaque Etat crée le droit en ce qui le concerne, et nul Etat ne peut être obligé d'entretenir des rapports avec un autre Etat s'il n'a volontairement reconnu son caractère de membre de la communauté internationale.

Théorie de la reconnaissance déclarative

Cette théorie est généralement abandonnée aujourd'hui et elle est remplacée par la théorie de l'auteur écossais Lorimer. D'après lui, la reconnaissance de l'Etat est déclarative, c'est-à-dire qu'elle se borne à constater un état de choses préexistant; elle ne le crée pas.

Cette théorie, beaucoup plus exacte que la précédente, repose sur cette idée que l'Etat existe dès que ses éléments essentiels sont réunis, de même qu'en sens inverse une reconnaissance formelle ne pourrait pas donner la vie à un Etat qui ne réunit pas les éléments nécessaires.

La reconnaissance des Etats et la S.D.N.

La question de la reconnaissance se pose de façon assez différente depuis la création de la S.D.N. Lorsque cette société admet un nouvel Etat comme un de ses membres, il est bien clair que par là même sa reconnaissance existe à l'égard de tous les membres de la Société, certains d'entre eux n'auraient-ils pas procédé à une reconnaissance individuelle.

La S.D.N. ne donne son consentement à l'admission d'un membre du groupe qu'après une enquête sérieuse qui porte sur un certain nombre de points: le gouvernement de cet Etat est-il déjà reconnu par d'autres Etats ? Le pays a-t-il un gouvernement stable ? des frontières définies ? Se gouverne-t-il librement ? et quels ont été ses actes en ce qui concerne le respect des engagements internationaux ? Si après cette enquête la reconnaissance du nouvel Etat est décidée, il est clair que cette admission vaut pour tous les membres de la Société. Donc aujourd'hui, au moins entre membres de la Société, la reconnaissance d'un nouvel Etat est soustraite à l'arbitraire des Etats. Mais cette question de reconnaissance se pose encore, pour les Etats qui ne sont pas membres de la S.D.N. dans les mêmes conditions qu'auparavant.

Le point de vue de l'op-

A côté du point de vue juridique il y a le point de vue de l'opportunité. Selon que l'apparition de cet

Source : BIU Cujas

portunité

Etat plaît ou non aux autres Etats ils seront portés à le reconnaître plus ou moins vite. On peut citer comme exemple de reconnaissance tardive celle des Etats-Unis par la Grande-Bretagne. Quand ils se sont séparés d'elle, la Grande-Bretagne leur a fait attendre 6 ans sa reconnaissance. Ce délai paraît long et il n'est rien auprès de certains autres. Quand les colonies du Sud, du Centre et même du Nord de l'Amérique se sont séparées d'elle, l'Espagne leur a fait attendre près d'un demi-siècle sa reconnaissance, notamment pour le Pérou et le Mexique. Ceci n'empêche pas le Nouvel Etat d'exister et d'être reconnu par tous les autres.

Il y a des cas où la reconnaissance a lieu au contraire d'une façon très rapide, et cela peut donner lieu à d'autres inconvénients. On peut citer le cas de la reconnaissance du nouvel Etat du Panama par les Etats-Unis. L'Etat de Panama venait à peine de se séparer de la Colombie que les Etats-Unis s'empressaient de le reconnaître pour rendre la chose définitive. Il y a eu des cas où une reconnaissance prématurée a été considérée comme un casus belli. En 1778 la Grande-Bretagne a considéré comme un casus belli la reconnaissance des Etats-Unis par la France faite trop rapidement à son gré par cette dernière. Il est bien clair que l'Etat de Colombie aurait pu être fondé à voir un casus belli dans la reconnaissance de l'Etat de Panama par les Etats-Unis. Au point de vue du droit comme à celui de la politique, il y a donc une mesure à garder dans la reconnaissance d'un nouvel Etat.

On constatera parfois des formes de reconnaissance atténuées.

On procède d'abord à la reconnaissance comme nation ou à la reconnaissance comme belligérants.

Reconnaissance comme nation

La reconnaissance comme nation est un phénomène anormal qui ne s'est produit qu'une fois au cours de la guerre, pour la Pologne et la Tchécoslovaquie alors entièrement occupées par les puissances ennemies. C'était une reconnaissance anticipée .

Reconnaissance de belligérance

La reconnaissance de belligérance est plus fréquente et plus importante; c'est une notion ancienne qui a sa raison d'être; Si dans un pays une guerre civile éclate et que le gouvernement ne puisse rétablir immédiatement son autorité on peut se trouver en présence de deux fractions importantes de l'Etat dont chacune prétend former un Etat distinct. Le cas type est celui de la guerre de Sécession qui a duré pendant 4 ans et au cours de laquelle chaque groupe d'Etats prétendait faire un Etat distinct. La reconnaissance de belligérance a une double utilité. Quand elle émane de l'ancien gouvernement qui lutte contre ceux qu'il

Sa double utilité

Source : BIU Cujas

appelait auparavant des révoltés ou des insurgés, cette reconnaissance a pour eux l'avantage qu'ils ne sont plus considérés comme tels, et qu'ils ne seront plus passibles de peines s'ils sont pris les armes à la main; on leur applique les lois de la guerre. Si la reconnaissance émane des autres Etats elle signifie que désormais la partie de la population qui s'est séparée de l'ancien gouvernement doit être considérée comme menant une vie autonome, on n'est plus en présence d'un simple soulèvement, mais bien d'une guerre véritable; les Etats étrangers peuvent alors soit se déclarer neutres soit s'allier à l'un des belligérants.

Elle est souvent une étape vers la reconnaissance comme Etat

La reconnaissance de belligérance est souvent une étape vers la reconnaissance comme Etat. Si, contrairement à ce qui s'est produit aux Etats-Unis qui ont réussi à former leur unité, la séparation est définitive du jour où l'ancien Etat a reconnu son impuissance à rétablir son autorité, la reconnaissance de belligérance s'efface pour faire place à la reconnaissance comme Etat.

Le XIX° siècle a assisté à un grand nombre de reconnaissances de ce genre; c'est ce qui s'est produit pour les diverses provinces et principautés qui se sont séparées successivement de la Turquie; Toutes ont commencé par être en état de belligérance avec leur ancien gouvernement, puis elles ont été reconnues comme principautés et comme Etats. (Roumanie, Serbie, Bulgarie).

Reconnaissance expresse ou tacite

La reconnaissance n'est pas toujours expresse, elle peut être tacite. Une reconnaissance tacite a lieu lorsqu'un Etat conclut un traité avec la province séparée; ce seul fait signifie qu'il reconnaît son caractère d'Etat.

Reconnaissance partielle ou limitée

On parle parfois de reconnaissance partielle ou limitée. Ici une distinction s'impose. On ne comprendrait pas une reconnaissance partielle entre Etats civilisés; on peut la comprendre au contraire à l'égard des pays neufs qui jusque là avaient vécu en dehors de la communauté internationale. Cette reconnaissance partielle constitue pour eux une sorte de stage. On leur appliquera des règles particulières, comme les capitulations, et au fur et à mesure que ces Etats donneront les garanties voulues, ces règles seront supprimées et la reconnaissance deviendra sans réserves.

Source : BIU Cujas

§ 2 - Transformation et disparition des Etats

Causes de transformation et de disparition

Les causes de transformation et de fin des Etats sont fort nombreuses. Ce peut être d'abord la fusion de plusieurs Etats en un seul; c'est ce qui s'est produit en Italie lorsque le Royaume de Piémont a réuni en un seul la poussière d'Etats entre lesquels se répartissait alors la péninsule. Au contraire la transformation résulte parfois de l'annexion d'un Etat tout entier par un autre Etat: exemple : l'annexion du Texas en 1843 par les Etats-Unis (on peut considérer le Texas comme un Etat; c'était un Etat membre d'un Etat fédéral) l'annexion par la Prusse en 1866, après sa victoire sur l'Autriche, de plusieurs Etats allemands qui avaient pris parti pour l'Autriche, notamment le Hanovre. Il est plus fréquent qu'il y ait annexion, non pas d'un Etat entier, mais simplement d'une province. Il n'y a pas alors disparition d'un Etat, mais agrandissement d'un Etat aux dépens d'un autre. Il peut arriver que cet agrandissement soit volontaire comme dans le cas de l'annexion du Comté de Nice et de la Savoie à la France en 1860, mais plus souvent elle est forcée, comme l'annexion de l'Alsace Lorraine par l'Allemagne en 1871.

Division d'un Etat

A l'inverse de ces cas d'annexion il peut y avoir division d'un Etat. Tantôt cette séparation intervient à la suite d'un conflit d'ordre interne, comme ce fut le cas pour la séparation de la Suède et de la Norvège en 1905, tantôt elle intervient à la suite d'évènements extérieurs, comme ce fut le cas des anciens Etats formant l'Empire d'Autriche Hongrie, ou encore tout récemment (1932) pour le Mandchouko, qui s'est séparé de la Chine avec l'aide du Japon. Quelquefois cette séparation a lieu à la suite d'une révolution; ce fut le cas des colonies espagnoles de l'Amérique du Sud au début du XIXº siècle et celui de la Belgique lorsqu'elle s'est séparée de la Hollande en 1830.

Ces transformations d'Etats ont des conséquences graves et nombreuses, qu'il s'agisse des traités, du domaine public, des dettes et créances de l'Etat, de sa législation, du changement de nationalité.

Effets quant aux traités

La transformation de l'Etat peut avoir des effets d'abord en ce qui concerne les traités. En cas d'annexion l'Etat annexé(ou la province) est soumis par le fait de l'annexion aux traités de l'Etat annexant, c'est-à-dire que si nous prenons le cas de l'Alsace - Lorraine en 1871, jusqu'à cette date c'étaient les traités conclus par la France qui s'appliquaient à ce territoire, et à partir de l'annexion les traités conclus par l'Empire d'Allemagne se sont appliqués aux

"Les Cours de Droit"
3, Place de la Sorbonne, 3
U
Répétitions Écrites et Orales
Reproduction interdite
Source : BIU Cujas

territoires par lui annexes.

Exception : traités de frontières

Une seule exception a lieu. Les traités qui ont trait à la délimitation des frontières sont des traités de caractère réel qui subsistent pour cette raison. Par exemple la France avait passé avant 1871 des traités avec le Grand Duché de Bade pour la délimitation de certains points de la frontière commune. Ces traités ont continué à s'appliquer de plein droit à l'Alsace Lorraine devenue allemande et ils continuent à régir l'Alsace Lorraine redevenue française.

Effets quant au domaine public

L'annexion produit des effets considérables en ce qui concerne le domaine public. Pendant longtemps on expliquait cela par l'idée de succession en disant que l'Etat annexant succédait à l'Etat ancien. La chose n'est pas très exacte. Il y a en réalité substitution de souveraineté. Tout ce qui était domaine public de l'Etat ancien est transféré au nouvel Etat. Il en est de même pour son domaine privé dans la province annexée. Mais ceci ne vise que le domaine privé de l'Etat. En ce qui concerne les propriétés privées, soit des particuliers, soit des communes, il n'y a aucun changement. L'annexion n'opère aucun transfert de propriété, ou il faut une clause spéciale comme celle de l'article 56 du traité de Versailles: auparavant certaines communes allemandes de la rive droite du Rhin possédaient des propriétés sur la rive gauche; cette situation n'avait aucun inconvénient quand les deux rives appartenaient au même Etat, mais elle en présentait beaucoup plus quand la France reprit une partie de la rive gauche du Rhin; aussi l'article 56 du traité de Versailles décide que toutes les propriétés des communes allemandes sur cette partie de la rive gauche du Rhin passent à la France.

Mais il faut un texte formel pour porter ainsi atteinte à la propriété privée des communes ou des particuliers.

Effets quant aux dettes et créances

L'annexion produit un effet quant aux dettes de l'Etat. S'il s'agit d'une annexion totale comme celle du Hanovre ou du Texas il n'y a pas de difficulté. L'Etat tout entier passe avec ses dettes et ses créances à l'Etat annexant. Le cas d'annexion partielle est assez délicat. L'Alsace Lorraine en 1871 avait appartenu à la France depuis 200 ans; la France avait effectué dans cette province des travaux considérables tels que routes, chemins de fer, etc.. l'Alsace Lorraine cesse d'appartenir à la France et cependant elle a contribué à augmenter les dettes de cette dernière. Aussi considère-t-on comme une question, non seulement d'équité, mais de droit positif que la province doit,

Source : BIU Cujas

quand elle est annexée, emporter en quelque sorte avec elle une part de la dette publique de l'ancien Etat. Il y a là une question de justice qu'on ne peut nier. Mais cette part doit être proportionnelle à son importance. On a dit pendant quelque temps qu'elle devait être proportionnelle au territoire, mais on se rend compte que c'est une façon de calculer très injuste; comparer en France des territoires comme celui de la Camargue et le département du Nord n'est pas possible. On a proposé alors de s'en tenir à la population: ceci est déjà plus exact mais ne l'est pas complètement, car il y a des populations plus riches que d'autres.

De quoi s'agit-il en réalité ? Il s'agit d'une question de finances. Il est donc très naturel de s'en tenir à une proportion des charges publiques payées par l'ancienne province. On décide aujourd'hui que la part de la dette publique de l'Etat cédant qui passe à l'Etat cessionnaire doit être proportionnelle à la quotité des impôts payés par la province annexée. On peut dire que cette solution est maintenant généralement admise. C'est elle qui a été reconnue comme valable par les traités de paix. Il n'y a eu qu'une exception relative à l'Alsace-Lorraine; elle est explicable et tient à ce fait que lorsqu'en 1871 M. de Bismarck exigea la cession de l'Alsace-Lorraine il se refusa à prendre aucune part de la dette publique française contrairement à ce qu'on pouvait déjà considérer à ce moment comme le droit international positif; la France en a fait autant en 1919 et elle l'a reprise libre de toutes charges.

Dettes d'intérêt local

Nous ne parlons pas de dettes d'intérêt local en ce qui concerne les communes annexées. Elles emportent avec elles leurs dettes et leurs créances. Il y a seulement des difficultés lorsqu'un Etat centralisé a accumulé des capitaux de garantie, pour les assurances par exemple; une partie de ces capitaux doit suivre le passif communal puisqu'ils en sont la contre-partie.

Effets quant à la législation

L'annexion produit encore des effets très différents et très importants en ce qui concerne la législation.

Cette question est assez difficile à résoudre. Supposons une province annexée; il semble naturel qu'elle soit soumise de plein droit à la législation de l'Etat annexant. C'est ce qui se produit dans une certaine mesure. Quand la France a repris l'Alsace Lorraine en 1919 il n'y a pas eu besoin d'une promulgation spéciale pour décider que ce serait désormais la constitution de la République française qui serait applicable et non plus la constitution allemande. Pour les autres lois la chose est moins simple. On ne peut ap-

Source : BIU Cujas

pliquer des lois que lorsqu'elles ont été promulguées et publiées dans le pays. Chacun est censé connaître la loi, mais encore faut-il qu'on ait pu la connaître; or les lois françaises n'ont pas été publiées dans la province qui lui revient, de sorte qu'on admet en général dans l'intérêt de tous que la législation de l'Etat annexant ne va pas être appliquée en bloc dès le début à la province annexée. On accorde dans ce cas un délai plus ou moins long aux habitants de la province; c'est ainsi qu'en Alsace-Lorraine la France a introduit d'abord son code pénal, puis les lois d'enregistrement, puis le code civil, le code de commerce, etc. Pour chacune de ces introductions particulières il y a promulgation et une publication. Remarquons que la loi qui s'applique en attendant à l'Alsace - Lorraine ne s'applique pas en tant que loi allemande, mais en tant que loi admise par le gouvernement annexant, c'est à dire que la France maintient provisoirement le fonctionnement des anciennes lois et elle les remplace par les siennes au fur et à mesure. Il y a des cas plus compliqués: c'est ainsi que nous avons maintenant en Alsace-Lorraine le vieux Concordat français de 1801 qui avait disparu en France depuis la loi de séparation. Nous l'avons maintenu en tant que loi allemande alors en vigueur comme les Allemands l'avaient maintenue en 1871 en tant que loi française, parce que les Alsaciens-Lorrains tenaient à leur Concordat. Les Allemands en 1871 comme la France en 1919 n'ont pu bien entendu maintenir ce Concordat qu'avec l'assentiment du Saint-Siège, qui a été donné dans chaque cas.

Effets quant à la nationalité

En ce qui concerne la nationalité, ce sujet est traité longuement en droit international privé. En droit international public il s'agit non d'une naturalisation individuelle mais d'un changement de nationalité effectué en bloc. Il faut donc poser d'une façon générale un principe pour la façon dont va avoir lieu ce changement de nationalité. Or il semble qu'on puisse s'attacher à deux théories très différentes. Nous retrouvons ainsi la question du jus soli et du jus sanguinis; on peut s'attacher au domicile ou à la naissance, c'est-à-dire qu'on décidera que changeront de nationalité tous ceux qui sont domiciliés dans la province au moment de l'annexion ou bien au contraire tous ceux qui sont nés dans cette province. On voit que la chose est totalement différente. Pendant longtemps il y a eu conflit entre ces deux doctrines. Les traités décidaient tantôt selon l'une tantôt selon l'autre. Le traité de Francfort de 1871 avait donné lieu à de graves difficultés à ce point de vue. Elles

Source : BIU Cujas

ont été tranchées par l'interprétation unilatérale de l'Allemagne qui avait admis la dénaturalisation de tous les habitants nés ou domiciliés en Alsace-Lorraine, sauf option contraire accompagnée d'un changement de domicile. Le fut la cause de l'exode d'une foule d'Alsaciens-Lorrains en France.

Les traités d'après-guerre ont admis d'une façon universelle le principe du domicile. Ils ont préféré le domicile à la naissance, et avec raison. Il se peut que le fils d'un fonctionnaire naisse dans un pays qu'il quitte dès ses premières années sans jamais y revenir. Le traité de Saint-Germain suit un système qui parait différent mais qui se rapproche du domicile, celui de l'indigénat, dans ce pays composé de pièces et de morceaux qu'est l'Autriche il existait un indigénat provincial.

Le droit d'option

Cette question, de quelque façon qu'on la tranche, présente une extrême gravité pour les nationaux qui vont ainsi être obligés de changer de nationalité malgré eux. Aujourd'hui on n'admet pas que l'on impose ainsi une nationalité malgré eux à un bloc considérable de citoyens; aussi les traités comportent-ils maintenant toujours un droit d'option, c'est-à-dire que l'individu domicilié dans la province cédée et qui ne veut pas passer sous la souveraineté du nouvel Etat peut opter en faveur de son ancien Etat. Les traités d'après-guerre ont encore admis que l'option du mari entraîne celle de la femme et celle des enfants mineurs de 18 ans. On ne veut pas porter atteinte à l'unité de la famille, mais il y avait là un grand sacrifice imposé à la femme et aux enfants et aujourd'hui on tend au contraire à reconnaître la possibilité pour la femme de conserver sa nationalité en cas de mariage; il serait donc possible qu'en cas d'annexion on admit maintenant la même règle

La question des immeubles des optants

La question de l'option donne lieu à une série de problèmes dans lesquels les intérêts de l'Etat annexant et les intérêts de l'optant se trouvent parfois en conflit. Les optants peuvent-ils conserver les biens immeubles qu'ils possédaient dans la province qu'ils quittent ? Anciennement les traités se plaçant surtout au point de vue de l'Etat annexant exigeaient la vente de ces biens. Il s'ensuivait une sorte de confiscation déguisée, parce que lorsqu'un grand nombre de nationaux quittent une province, si l'on jette sur le marché une immense quantité d'immeubles, ces immeubles évidemment se vendront pour rien. Aujourd'hui on maintient en général la possibilité pour les optants de conserver leurs biens immeubles dans la province qu'ils quittent. Ils peuvent emporter avec

Source : BIU Cujas

eux, naturellement, tous leurs meubles.

La résidence de l'optant

Une autre question s'est posée. L'optant peut-il continuer à résider dans le territoire de la province annexée ? Un Alsacien-Lorrain en 1871 a opté pour la France. Va-t-il pouvoir continuer à résider sur le territoire Alsacien-Lorrain devenu allemand ? Ses intérêts sont en conflit avec ceux de l'Etat annexant qui ne tient pas à conserver chez lui des nationaux ayant opté pour l'autre Etat et qui seront mal disposés pour lui. Aussi cet Etat exigeait le plus souvent que les optants en question changent de domicile et qu'ils passent dans l'autre Etat. Aujourd'hui le respect des droits individuels a fait quelque progrès et on décide généralement en sens contraire. Le traité de Versailles n'admet pas toujours le transfert obligatoire de domicile; il n'a pas suivi d'ailleurs de règles identiques en ces matières; les cas étaient très différents. Il a parfois admis le transfert obligatoire du domicile en accordant des délais plus ou moins longs; 12 mois pour les ressortissants allemands habitant la Tchécoslovaquie; dans le cas de la Pologne il y a pour les optants simple faculté de transférer leur domicile dans l'Etat en faveur duquel ils ont opté. Il est clair que la seconde solution tient davantage compte des intérêts des individus que la première.

La question de nationalité et l'Alsace-Lorraine

La question de nationalité a été tranchée en Alsace-Lorraine d'une façon particulière. L'immense majorité des Alsaciens-Lorrains d'origine étaient de sentiments français, aussi l'article 71 du traité de Versailles a-t-il admis pour eux une règle particulière. En principe tous les Alsaciens-Lorrains qui avaient perdu leur nationalité en 1871 ainsi que leurs descendants sont réintégrés de plein droit comme citoyens français. Le traité édicte seulement quelques exceptions; par exemple ceux de ces descendants qui comptent parmi leurs ascendants paternels un Allemand émigré depuis 1871 ne peuvent que demander la nationalité française, qui peut leur être refusée. Le gouvernement français aurait voulu pouvoir refuser la nationalité au conjoint allemand d'un réintégré; cette mesure ne fut pas prise sur les instances du président Wilson; elle a permis la naturalisation d'éléments anti-français et elle était d'une bienveillance peut-être excessive.

Source : BIU Cujas

Section II

Théorie générale des droits et des devoirs des Etats

§ 1 - Les droits fondamentaux des Etats

La question des droits fondamentaux

Il semble que du moment qu'on reconnaît des droits et des devoirs aux Etats il y ait lieu de leur reconnaître un certain nombre de droits fondamentaux. Auparavant c'était une question traitée longuement et sur laquelle on insistait beaucoup, mais aujourd'hui il arrive que certains auteurs la passent complètement sous silence. Il y a peut-être là deux exagérations en sens inverse. Ce qui a compliqué la question c'est que, comme souvent dans le droit, le terme des droits fondamentaux a été pris dans deux sens opposés.

Les 2 sens du terme

Les uns entendent ainsi les droits essentiels des Etats, ceux sans lesquels ils ne pourraient pas vivre. Dans ce sens il est bien évident qu'il y a des droits fondamentaux des Etats, sinon il existerait encore moins de droits secondaires, et les Etats n'auraient plus aucun droit.

Théorie individualiste

Mais souvent le terme de droits fondamentaux était pris dans le sens que le droit international général reposait tout entier sur les droits particuliers des Etats. On retrouve ici la théorie individualiste qui fait reposer l'Etat sur les droits des citoyens (Contrat social de Rousseau). Ici la communauté internationale n'existe que parce que les Etats particuliers l'ont bien voulu et tout le droit international n'existe qu'en fonction des droits particuliers des Etats. C'est la conception individualiste et nationaliste du XVIII° siècle qui repose sur la nation de souveraineté absolue de l'Etat. Les Etats ont vécu isolés, ils ne sont sortis de cet état de nature que par un contrat social comme le traité de la Société des Nations et ils n'ont abdiqué que ceux de leurs droits qu'ils ont bien voulu remettre à la nouvelle société, mais en principe ils conservent leur souveraineté absolue.

Critique de la théorie individualiste

Cette conception est aussi inexacte pour les Etats que pour les individus. Une comparaison très juste a été faite en ce qui concerne la situation dans cette théorie individualiste absolue, soit des individus dans l'Etat, soit des Etats dans la communauté internationale : le grand juriste allemand Ihering a comparé cette situation à celle des fauves d'une ménagerie enfermés chacun dans leur cage, si quelques barreaux se rompent, c'est la lutte générale, et il faut avouer

Source : BIU Cujas

que c'était trop souvent auparavant le cas de la société internationale.

De plus, ce fondement individualiste mène à une série de contradictions. C'est ce qui fait que la théorie des droits ainsi comprise a paru insoutenable, puisqu'elle va de contradiction en contradiction. L'un des droits les plus importants, le droit originaire de tous les Etats, c'était leur souveraineté; mais, avec l'affirmation de la souveraineté absolue de chaque Etat, ce sont des conflits permanents, conflits de lois, conflits entre Etats, les uns voulant par exemple pratiquer le droit d'asile, les autres exigeant l'extradition. Affirmer la souveraineté absolue des Etats comme affirmer la liberté absolue de l'individu dans l'Etat, c'est en réalité affirmer le droit du plus fort. Il est clair que le point de départ de la théorie est inexact. Jamais ni l'homme ni l'Etat n'ont connu cet isolement absolu.

Au nombre des droits fondamentaux figurait toujours la liberté de commerce. Si un Etat veut se fermer aux autres comme le Japon ancien, comme la Chine, pourquoi sa liberté ne serait-elle pas aussi respectable que celle des Etats qui veulent commercer avec lui puisque l'Etat est seul maître chez lui ? Prenons encore le droit de conservation; il semble que voilà un droit fondamental de l'Etat. Voyons ce que certains Etats en avaient conclu : en vertu du droit de conservation, lorsqu'un Etat augmente ses forces, peut-être simplement parce qu'il est bien géré et que ses finances sont prospères, ses voisins sont en droit d'y voir un danger pour eux et de lui déclarer la guerre (guerre préventive); c'est ce que dit Kant, présenté comme le précurseur du droit international moderne, quand il déclare que l'état de guerre dans l'organisation contemporaine internationale est l'état de nature des Etats, c'est-à-dire que chacun recourt au droit du plus fort.

Réaction contre la théorie individualiste

Aussi une réaction se produisit-elle contre cette théorie à la fois erronée et dangereuse. Cette réaction finit même parfois par être excessive, Après avoir nié les droits fondamentaux, on nia tout droit international. Auguste Comte s'est refusé à admettre le droit dans la classification des sciences. Pour lui il n'y a pas de droit individuel, et en droit international il n'y a pas de droit des Etats. Il n'y a que des devoirs et le seul droit de chacun est de faire son devoir. C'est l'inverse de la théorie du XVIII° siècle qui ne parlait que des droits et non des devoirs; la déclaration des Droits de 1789 ne comporte que l'énumération des droits de l'homme, et il faut arriver à la Constitution directoriale pour trouver une décla-

Source : BIU Cujas

ration des devoirs.

Il y a des droits essentiels des Etats

Il a fallu mettre de côté ces doctrines extrêmes, on a donc abandonné la théorie fausse des droits fondamentaux des Etats, considérés comme l'unique fondement du droit international; mais on reconnaît conformément à la première théorie que nous avons indiquée, qu'il existe des droits fondamentaux en ce sens qu'il y a des droits essentiels des Etats, des droits importants sans lesquels ils ne pourraient pas vivre. Sont-ils nombreux ? Faut-il les réunir et les grouper dans un seul qui serait le droit à l'existence ou le droit de conservation, les droits de souveraineté, d'indépendance, d'égalité, de libre commerce, n'en étant que des dérivés ?

Pour certains juristes, il n'y a qu'un droit fondamental qui serait le droit à l'existence et comporte le droit au développement légitime; mais si on veut préciser ce droit nous allons constater qu'il en découle d'autres droits pouvant être qualifiés aussi de droits fondamentaux.

Nous ne revenons pas sur le droit de souveraineté. Il comprendrait la souveraineté interne et la souveraineté externe qui n'est qu'un droit à l'indépendance.

Droit de Conservation

Droit de conservation - En vertu de ce droit l'Etat peut prendre des mesures de protection même rigoureuses, par exemple mesures de protection contre des étrangers qui abuseraient de l'hospitalité qui leur est accordée, mesures de protection contre l'introduction de marchandises dangereuses au point de vue hygiène ou sécurité (explosifs, opium, cocaïne, bétail ou plantes malades). Ces mesures ne doivent être prises en principe que sauf le respect des traités conclus en la matière.

Droit d'égalité

Droit d'égalité - On dit que l'égalité des Etats est un des principes fondamentaux du droit international ? Que faut-il en penser ? Il y a ici une distinction à faire. Comme beaucoup de termes juridiques, l'égalité est susceptible de sens très divers. Il n'est pas douteux qu'il existe une égalité juridique des Etats, mais il faudrait se garder de conclure de cette égalité juridique à une égalité sociale ou politique, tous les Etats devant dans tous les cas être traités de la même façon, tous ayant droit par exemple au même nombre de représentants dans tous les Conseils ou Assemblées. Il faut distinguer les deux choses, l'égalité devant la loi, et l'égalité sociale et politique - comme en droit interne.

2 sortes d'égalité

Préséances

On peut dire aujourd'hui qu'il n'y a pas d'exceptions au principe de l'égalité juridique. Ces exceptions ont été nombreuses pendant longtemps. Pendant

Reproduction interdite
Source : BIU Cujas

longtemps (du temps de Louis XIV par exemple) des traités conclus entre la France et la Turquie reconnaissaient à la France un droit de préséance à l'égard des autres nations ; c'est le type de l'atteinte à l'égalité. Aujourd'hui il n'existe plus de droit de préséance de ce genre qu'à l'égard du Saint Siège dont les nonces et légats ont le pas sur les ambassadeurs des autres pays. Le principe, c'est actuellement l'ordre alphabétique ; aussi a-t-on vu les Etats-Unis passer de la lettre U (United States of America) à la lettre A, Amérique, qui les met à l'un des premiers rangs.

Langues diplomatiques

Faut-il voir une exception à l'égalité dans l'existence d'une langue diplomatique ?

Il n'y a jamais eu théoriquement de langue diplomatique, parce qu'il n'y a jamais eu de traités ou de conventions créant une langue diplomatique ; mais en fait cette exception a existé pendant assez longtemps au cours des XVII° et XVIII° siècles en ce qui concerne le français ; il tendait à devenir la langue diplomatique généralement reconnue, non pas du fait de traités, mais du fait d'une coutume internationale qui reposait sur ses qualités propres de clarté et de précision. Aujourd'hui encore il a été défendu comme langue internationale dans un beau livre de M. James Brown Scott : "Le français, langue diplomatique moderne" (1924), mais depuis les traités d'après la guerre de 1914-18 où la France a été victorieuse l'usage du français comme langue internationale a reçu une grave atteinte de ce fait qu'il y a tendance aujourd'hui à admettre deux langues internationales. Le traité de Versailles est rédigé en français et en anglais, ces deux langues faisant foi, ce qui crée souvent d'assez graves difficultés parce qu'il est presque impossible d'avoir une traduction tout à fait adéquate ; soit à La Haye, soit à Genève, français et anglais sont traités comme langues officielles.

Droit de commerce

. Droit de commerce - C'est une acquisition moderne car pendant longtemps ce droit était considéré comme contradictoire au droit de souveraineté. Aujourd'hui on le considère comme un droit fondamental mais il comporte quelques exceptions. Beaucoup d'Etats se réservent le droit au cabotage, c'est-à-dire la navigation longeant les côtes et en Amérique, où les fleuves deviennent de véritables bras de mer, ils se réservent le cabotage fluvial. Anciennement il y avait l'intercourse coloniale qui est aujourd'hui tombée en désuétude bien que la France le maintienne dans ses communications avec l'Algérie.

Il existe des restrictions au droit du libre

Source : BIU Cujas

commerce dans l'intérêt de la communauté internationale.

Certains commerces sont aujourd'hui totalement proscrits, comme la traite des nègres, d'autres sont limités, comme le commerce des armes avec les peuples non civilisés et le commerce de l'alcool qui a été une des grandes causes de l'extinction de certains peuples (les Peaux Rouges de l'Amérique du Nord). Il faut aussi citer le commerce de l'opium qui pour la première fois a été réglementé d'une façon assez énergique par des conférences internationales en 1931; c'était la première fois qu'une conférence internationale venait limiter une industrie privée dans les divers Etats.

Droit au respect mutuel

Droit au respect mutuel - Chaque Etat a droit au respect de son droit national tel qu'il existe dans sa constitution et ses lois, à la condition que cette constitution ou ces lois soient conformes au droit international parce que chacun admet aujourd'hui que le droit international s'impose aux divers droits nationaux. Chaque Etat a droit au respect de ses représentants à l'étranger, et en plus d'un cas une violation de cette règle a été l'occasion d'une guerre ou de la conquête d'un pays. C'est l'offense commise par le Bey en 1830 à l'égard du consul de France à Alger qui a été l'occasion de la conquête de l'Algérie. L'Etat a droit également au respect de son autorité intérieure, de sa monnaie, etc..

Il suffit d'indiquer ces divers droits que personne ne conteste aujourd'hui.

§ 2 - Devoirs des Etats

Le "Recueil des Textes de Droit International" reproduit un certain nombre de déclarations des droits et devoirs des nations adoptées par l'Institut américain de droit international, par l'Union juridique internationale, et une autre présentée à l'Institut de droit international par M. de la Pradelle. Il y a une certaine conformité entre toutes ces déclarations et le projet de déclaration du droit des gens présenté à la Convention par l'Abbé Grégoire (an III), antérieur de plus d'un siècle. Une déclaration plus récente présentée par M. Alvarez, cite les devoirs suivants des Etats.

Les Etats doivent maintenir l'ordre à l'intérieur de leur territoire parce que les étrangers peuvent souffrir comme les nationaux de cette violation de l'ordre intérieur et que la stabilité gouvernementale apparaît comme nécessaire au bon accomplissement des obligations internationales.

Les Etats doivent maintenir une organisation

Source : BIU Cujas

politique et juridique qui permette à toutes les personnes résidant sur leur territoire d'exercer les droits et de jouir des avantages que la conscience publique impose aujourd'hui à tout peuple civilisé.

Ils doivent empêcher que s'organisent sur leur territoire des conspirations contre la sûreté ou l'ordre intérieur d'un autre Etat.

Ils doivent observer les préceptes du droit international.

Ils doivent respecter les droits des autres Etats ainsi que les traités qu'ils ont conclus

Ils doivent s'efforcer de résoudre pacifiquement leurs conflits.

Ils doivent exécuter les sentences rendues par les arbitres internationaux.

Ils doivent s'aider mutuellement dans l'exécution de la justice criminelle et civile.

Ils doivent d'une façon générale unir leurs efforts pour prévenir et éventuellement arrêter tout ce qui pourrait être néfaste à l'ordre international.

Les Etats doivent aussi participer à la création, au fonctionnement et au développement de tous les services internationaux et aux questions de caractère humanitaire et sanitaire. Exemple : la conférence relative à la prohibition de l'opium.

Ils doivent coopérer continuellement à l'amélioration de la santé des individus et de l'hygiène publique, à la défense préventive contre la maladie et à l'adoucissement de la souffrance dans le monde.

Ils doivent coopérer à l'élévation morale intellectuelle et psychologique des peuples, à l'amélioration de la condition des travailleurs manuels et intellectuels ainsi qu'au développement du progrès des sciences. Ceci est le développement de règles posées dans le traité de Versailles consacrées à la protection du travail. Ce n'est qu'une application de cette idée de solidarité internationale qui fait le fond de toutes ces déclarations des devoirs des Etats.

Les Etats maritimes doivent aider dans leurs ports ou ailleurs par leurs navires de guerre ou marchands, les naufragés et les navires étrangers qui se trouvent en détresse.

Supposons que les Etats n'aient pas observé ces devoirs. Toute compétence implique des limites, tout dépassement de compétence entraîne la responsabilité de l'Etat.

§ 3 - La responsabilité internationale des Etats

Principe général de justice

De quelle façon et dans quelles limites la responsabilité des Etats peut-elle se trouver engagée

Source : BIU Cujas

en droit international ? Ici comme en droit interne les règles reposent sur le principe général de justice qui oblige celui par la faute duquel un dommage a été causé à le réparer : Art. 1382 du code civil, qui n'est que l'application d'un principe général de droit, donc valable entre Etats comme entre particuliers.

Conditions d'existence de la responsabilité de l'Etat

D'après la théorie classique, pour que l'Etat puisse être considéré comme responsable, il faut que les deux conditions suivantes soient réunies :

1°- Il faut qu'il y ait un dommage causé, c'est-à-dire une atteinte au droit d'un autre Etat. La lésion d'un simple intérêt ne suffit pas. En revanche il n'est pas nécessaire que le dommage soit matériel, le dommage moral suffit. Souvent en parlant de "réparation" on vise la réparation d'un tort moral.

Il faut que l'acte reproché à l'Etat soit un acte illicite. C'est l'application de la maxime que celui qui use de son droit ne peut être considéré comme causant un tort à un autre. L'acte illicite suppose aussi qu'il n'y a pas force majeure ou cas fortuit qui font tomber toute responsabilité en droit international comme en droit interne.

On voit que ces deux conditions sont l'application pure et simple de la théorie traditionnelle.

La théorie du risque étatif

Ici comme en droit interne, nous nous trouvons en présence d'une divergence assez marquée. Certains auteurs voudraient substituer à cette théorie une autre qu'ils prétendent plus conforme aux rapports internationaux. A l'idée de faute considérée jusqu'ici comme l'idée fondamentale de la responsabilité, ils voudraient substituer l'idée du risque; le risque étatif qui reposerait sur une présomption d'assurance entre Etats. Voici les arguments que l'on peut donner en droit international pour défendre cette idée très discutée en droit interne et qui paraît moins défendable encore en droit international.

Il est difficile, disent ces auteurs, de savoir de qui doit émaner la faute que dans la théorie traditionnelle on prétend être nécessaire pour qu'il y ait responsabilité de l'Etat; l'Etat est une personne morale, or une personne morale ne commet pas de fautes. Faut-il dire que ce sera la faute de l'organe ou du représentant ? Il y a des cas où ceci met dans une situation très délicate parce que l'organe d'Etat peut parfaitement ne pas avoir commis de faute au point de vue du droit interne; il n'a peut-être fait qu'appliquer sa loi interne et cependant il y a opposition entre la loi interne et la loi internationale; le fait même de cette opposition constitue une faute de l'Etat. De plus, ajoute-t-on, il y a des cas où l'Etat sera res-

Source : BIU Cujas

ponsable sans qu'il y ait eu aucune faute commise. Prenons le cas du fonctionnaire ayant agi en dehors des limites de sa compétence; l'Etat ne devrait pas être responsable puisque cet acte n'était pas un acte étatique. Il faut donc substituer à cette théorie incomplète et insuffisante une notion d'un caractère objectif, c'est celle de risque qui repose sur l'idée de garantie par l'Etat de bon fonctionnement de ses services, et non sur la notion subjective de faute; par là seul que le service a mal fonctionné, l'Etat est responsable.

Critique

Si ces théories peuvent à la rigueur être discutées en droit interne, si elles sont appliquées en certaines matières, il est bien difficile de les admettre en droit international. Les deux objections indiquées ne portent aucunement.

On dit qu'il n'est pas admissible que l'Etat soit responsable pour l'acte d'un fonctionnaire qui a outrepassé sa compétence . Or du moment que le fonctionnaire a agi en tant que fonctionnaire, du moment qu'il a usé des pouvoirs qui lui étaient confiés, on peut dire que l'Etat est responsable. Et l'art. 3 de la Convention de La Haye concernant les lois et coutumes de la guerre sur terre, fait une remarquable application de ce principe; le belligérant qui viole les dispositions de ce règlement est tenu à indemnité, il est responsable de tous actes commis par les personnes faisant partie de sa force armée. L'Etat a fait un mauvais choix de fonctionnaires, ou il a exercé un contrôle insuffisant sur ses fonctionnaires, et il est responsable. Cet article ne fait donc qu'appliquer le principe en la matière. Mais s'il s'agit de faits purement individuels, comme l'acte d'un fonctionnaire civil qui commet un vol, il est clair qu'ici ce n'est pas en tant qu'investi de pouvoirs par l'Etat qu'il agit et la responsabilité de ce fonctionnaire est seule en jeu.

La théorie du risque étatif est inutile pour expliquer les cas où la responsabilité de l'Etat est admise par le droit positif. Il faut la rejeter en droit international pour une autre raison; elle est tout à fait excessive et beaucoup d'Etats se refuseront toujours à l'admettre. Supposons un gardien de phare qui devient incapable d'assurer son service par suite d'accident ou de maladie; il est cause de la perte d'un navire étranger. L'Etat doit-il être rendu responsable de cet accident et dédommager l'autre Etat ? Oui d'après la théorie du risque ; or il est évident que l'immense majorité des Etats se refuseraient à assumer une responsabilité de ce genre. Si la conféren-

Source : BIU Cujas

ce de codification de La Haye de 1930 a échoué, en ce qui concerne la responsabilité, c'est parce qu'on a voulu aller trop loin et que les Etats s'y sont opposés, surtout les petits Etats. Il faut donc s'en tenir à la théorie de la faute; si on veut admettre l'idée de présomption de faute dans certains cas, on peut pousser très loin la responsabilité et obtenir les avantages de la théorie du risque sans aboutir à des conséquences excessives.

Il faut s'en tenir à la théorie de la faute

Peu importe que la faute résulte d'une action ou d'une abstention. Le déni de justice, par exemple, est une abstention et c'est un acte extrêmement grave. La faute d'Etat peut même consister dans un simple manque de diligence. L'Etat civilisé est tenu d'user d'une sorte de diligence moyenne qui s'impose à tout Etat dont les services publics fonctionnent normalement.

Action et omission

Bien entendu la responsabilité internationale de l'Etat, qui suppose des réclamations diplomatiques, ne peut être mise en jeu qu'après l'échec des voies normales, c'est-à-dire qu'il faut s'adresser d'abord aux tribunaux de l'Etat où l'étranger lésé a subi un dommage, et c'est seulement s'il y a déni de justice ou jugement manifestement injuste que l'individu lésé peut chercher à obtenir satisfaction en s'adressant à son Etat à lui, et sa réclamation prend la forme de réclamation diplomatique.

L'individu en principe n'est jamais dans la possibilité de traduire l'Etat dont il croit avoir à se plaindre devant les Tribunaux internationaux. Il n'y a qu'une exception importante. C'est le cas des Tribunaux arbitraux mixtes, exception admise par tous les Etats qui ont pris part à la grande guerre.

L'individu contre l'Etat

Faut-il en dehors de la responsabilité contractuelle des Etats admettre une responsabilité délictuelle ? La question est très discutée et toujours pour des difficultés d'ordre théorique; c'est le fameux problème de la responsabilité de la personne morale.

Responsabilité délictuelle

Peut-on admettre qu'une personne morale commette une faute ? Il ne faut pas se placer sur ce terrain purement théorique; il faut voir si les actes accomplis par les organes de l'Etat sont ou non contraires au droit international. S'ils sont contraires au droit international l'Etat est responsable même dans le cas où ils seraient conformes au droit interne. Bien mieux, peu importe qu'il s'agisse d'un acte d'un pouvoir quelconque de l'Etat, pouvoir législatif ou constituant, pouvoir exécutif ou pouvoir judiciaire. Au début certains Etats ont cherché à se récuser en cas de déni de justice, prétendant que d'après leur cons-

La faute de la personne morale

Source : BIU Cujas

titution le pouvoir judiciaire était irresponsable, qu'ils ne pouvaient par conséquent donner d'ordres à leurs juges. Ceci est un point de droit interne qui ne regarde pas le droit international. En droit international il s'agit uniquement de savoir si le pouvoir judiciaire d'un Etat donné a violé le droit international.

Le cas d'émeute ou de troubles intérieurs

Que faut-il décider en cas d'émeute ou de troubles intérieurs ? L'Etat ne pourra-t-il dire qu'en ce cas les désordres dont ont souffert les étrangers ont été partagés par ses nationaux et qu'il n'a par conséquent rien à réparer ? Il faut d'abord supposer qu'il ne s'agit pas d'un Etat dans lequel la loi interne pose le principe de la responsabilité, soit de l'Etat, soit des communes pour les cas d'émeutes ou de troubles comme c'est le cas en droit français; dans ce cas les étrangers ont droit aux mêmes égards que les nationaux. Mais il est des Etats qui posent le principe contraire; les Etats de l'Amérique du Centre ou du Sud, où trop longtemps coups d'Etat et révolutions existaient à l'état presque permanent, se sont longtemps refusés à admettre l'obligation de dédommager les étrangers lésés. Ils faisaient ce raisonnement qu'on savait quel était leur état quasi-normal, et que les étrangers qui venaient chez eux devaient compter de temps à autre sur une révolution ou un coup d'Etat. Il y a là un point assez délicat étant donné que les nationaux de ces pays ne sont pas désintéressés et que ces pays partaient de l'idée que si on accordait aux étrangers un droit d'indemnités, ils seraient privilégiés par rapport aux nationaux. Or pendant longtemps l'idée fondamentale était que les étrangers avaient droit tout au plus aux mêmes droits que les nationaux; aujourd'hui on est arrivé à une conception très supérieure; on admet qu'il faut, quelle que soit la législation nationale, considérer le droit international; si les nationaux d'un pays ne jouissent pas de la protection considérée normale dans les pays civilisés, les étrangers peuvent réclamer davantage.

Nationaux et étrangers

Si d'une façon générale on admet aujourd'hui la responsabilité des Etats, chacun reconnaît aussi que cette responsabilité doit cesser dans deux cas : 1° à l'égard des Etats qui auraient reconnu les insurgés comme parties belligérantes; c'est la preuve que l'Etat n'a plus en mains les moyens voulus pour leur résister, et 2° elle cesse aussi, et a fortiori, à l'égard de tous Etats étrangers si l'Etat intéressé avait reconnu lui-même les insurgés comme belligérants (c'est la preuve qu'il y a une guerre civile véritable et l'Etat n'est plus responsable que des actes de ses pro-

Source : BIU Cujas

pres organes).

Responsabilité pénale des Etats

Responsabilité pénale des Etats. Si de plus en plus on tend à l'admettre, elle a débuté en droit international d'une façon fâcheuse avec le traité de Versailles qui contient deux articles célèbres visant la responsabilitépénale de l'Etat ou de ses organes.

Art. 227 et 228 du traité de Versailles

L'article 227 visant Guillaume II l'accusait d'offense suprême contre la morale internationale et l'autorité sacrée des traités. On a fini par reconnaître qu'un article de ce genre manquait totalement de base juridique. Il ne faut pas confondre droit et morale et on aurait voulu donner à la Hollande une bonne raison pour refuser l'extradition qu'on ne pouvait mieux s'y prendre, car l'extradition vise une infraction à la loi pénale.

Il en est autrement pour l'article 228 qui vise les personnes ayant commis des actes contraires aux lois et coutumes de la guerre; or ces règles existaient avant la guerre et avaient été signées par l'Allemagne. Ne pouvait-on poursuivre les officiers et soldats allemands qui s'étaient rendus coupables de crimes ? Il y avait bien en effet une loi internationale déclarant tels faits criminels mais il n'y avait ni peine prévue, ni juridiction internationale. De sorte que les objections tirées de la maxime "nulla poena sine lege", et de l'absence de juridiction compétente étaient très graves. C'est pour cela que la création d'une semblable juridiction internationale, pour éviter l'accusation de partialité, apparaît comme très utile.

Il est des doctrines qui sans nier ouvertement l'existence de devoirs à la charge de l'Etat et par conséquent sa responsabilité quand il les a méconnues, au nom de principes différents arrivent à rejeter la notion de responsabilité de l'Etat telle que nous venons de la voir. Deux de ces théories sont célèbres à des points de vue différents: la théorie de la nécessité, qui permet à l'Etat sous prétexte de nécessité de manquer à ses devoirs les plus précis, et le principe de non intervention, qui a le résultat de permettre à l'Etat ayant outrepassé ses droits de se refuser à toute sanction sous prétexte qu'il n'y a pas d'intervention possible chez lui des autres Etats. Il y a là deux principes très importants qui mettent en échec les règles générales sur la responsabilité.

Droit de nécessité

Droit de nécessité - Ce droit est parfois présenté comme un droit primordial de l'Etat, une sorte de droit fondamental. Le droit de nécessité consisterait dans le droit pour un Etat de nuire à un autre Etat pour se garantir soi-même d'un danger. Donc ce serait le droit de porter atteinte à un autre Etat, de nuire

Source : BIU Cujas

à un tiers innocent, voire de le sacrifier à ses propres intérêts. Ce droit est discuté depuis longtemps, mais il ne présentait pas pendant longtemps une grande importance. Si on se reporte aux anciens auteurs, on ne citait que des exemples singuliers et peu pratiques.

Le droit de nécessité et les juristes allemands

Mais la doctrine allemande du siècle dernier en a fait un droit extrêmement pratique. C'est au cours de la guerre qu'il a été affirmé de la façon la plus nette par le gouvernement et par les juristes allemands. Un juriste allemand réputé, Joseph Kohler, dans une brochure intitulée "Droit de nécessité" parue en 1914 au moment de l'invasion de la Belgique, affirmait de cette façon le droit de l'Allemagne; l'invasion de la Belgique était indispensable à la sécurité de l'Allemagne. C'était donc un droit pour l'Allemagne que d'y procéder; la Belgique avait tort de lui résister et son occupation militaire était une juste punition de sa faute. On voit combien le droit de nécessité ainsi compris, bien loin d'être sans intérêt pratique, deviendrait d'une application constante. Mais on peut

Critique

faire remarquer que précisément il n'y a pas de meilleur exemple que celui choisi par Kohler pour prouver sa thèse, pour montrer qu'il y a là une doctrine juridiquement insoutenable qui est une application du seul droit de la force. Si en effet l'Etat a tous les droits lorsque son existence est en jeu, s'il en est ainsi même quand l'exercice de ce droit va porter atteinte à un autre Etat, va aboutir à le sacrifier complètement, nous voici en présence de deux prétentions qui sont en contradiction flagrante. Pour trancher le conflit il n'y a plus que le recours à la force. C'est donc bien la suppression du droit, et c'était le but poursuivi par ceux qui défendent un droit de nécessité ainsi compris.

Le droit de nécessité doit cependant être admis dans certaines limites

Cela veut-il dire que le droit de nécessité ne doit aucunement être reconnu . Ce serait aller trop loin en sens inverse. Le droit de nécessité est au contraire reconnu d'une façon générale par le droit en certaines matières. Par exemple la théorie de la force majeure repose directement sur le droit de nécessité. On a promis livraison d'un objet qui disparaît; force majeure. De même la théorie de la justice privée, qui est admise en certains cas même pour le droit interne (cas de légitime défense).

La nécessité ainsi comprise est surtout un élément de fait; elle ne peut créer le droit, et surtout elle ne peut jamais aller contre ce qui est l'élément primordial du droit, contre la notion de justice. La nécessité viendra justifier le non-accomplissement d'

Source : BIU Cujas

obligations qu'on ne peut exécuter, mais c'est une solution qui est dictée par la justice, par le bon sens. Non seulement cette solution n'a rien de contraire au droit, mais ce serait la justice qui serait violée, ou le bon sens, s'il en était autrement. Dans le droit de nécessité ainsi conçu, l'élément moral spirituel est bien au premier rang, l'élément matériel ne vient qu'en second lieu. C'est ce qu'intervertissait la doctrine allemande d'avant-guerre. Dans cette doctrine le droit de nécessité est un droit à part qui est en dehors, au-dessus de toutes les théories générales du droit, qui permet de rejeter ou de détruire à tout moment une théorie fondamentale du droit, à une condition: c'est que l'Etat qui l'invoque ait la force pour lui. C'est pourquoi le droit de nécessité ainsi compris est simplement le recours à la force. Le droit de nécessité ne peut donc être admis que dans certaines limites. Comme tous les autres droits, il trouve sa limite dans la notion d'ordre juridique, de bien commun de la collectivité. Tous les membres de la communauté ont également droit à l'existence et un Etat ne peut y porter atteinte dans un intérêt particulier.

Principe de non-intervention

Principe de non intervention. La non intervention arrive à une négation de la responsabilité, puisque, si un Etat se refuse à exécuter une obligation internationale et que les autres Etats n'aient pas le droit d'intervenir pour l'y contraindre, chaque Etat est pratiquement libre d'exécuter ou non ses obligations internationales. L'intervention est l'ingérence d'un Etat dans les affaires intérieures ou extérieures d'un autre Etat. Il faut supposer que cet Etat n'agit pas en vertu d'un pouvoir juridique comme c'est le cas pour l'Etat protecteur, ou pour un Etat qui agit sur la demande de l'intéressé.

Pendant longtemps ce droit d'intervention a été nié d'une façon complète, avec une seule exception, d'ailleurs très dangereuse, c'était le cas où la sécurité de l'Etat ou les intérêts directs de ses nationaux étaient en jeu. En ce cas l'Etat pouvait intervenir parce qu'il agissait dans son propre intérêt.

La révolution et l'intervention

Nous trouvons une première réaction contre cette négation totale de l'intervention au moment de la Révolution française. La Convention formula des déclarations en vue d'indiquer que la Révolution interviendrait en faveur despeuples opprimés (mais cela visait plutôt l'oppression pour leur propre gouvernement que pour un Etat étranger).

La Sainte-Alliance

Pour trouver une véritable intervention, il nous faut arriver à la Sainte-Alliance, mais elle pose le

Source : BIU Cujas

principe d'intervention d'une manière particulière; on l'a comparée à la S.D.N., mais elle appliquerait ses règles non pas dans l'intérêt des peuples mais dans celui des souverains. On a dit que la Sainte-Alliance était un syndicat de monarques pour la défense de leurs intérêts dynastiques. La chose est assez exacte. Nous ne pouvons insister sur les nombreux exemples d'intervention qui eurent lieu à cette époque, intervention de l'Autriche et de la Prusse en Italie, intervention de la France en Espagne, de la Grande-Bretagne au Portugal. Ces interventions donnèrent lieu à des abus et, par réaction, on sait qu'elles furent l'occasion de l'apparition de la célèbre doctrine de Monroë; c'est en partie la crainte de la part des Etats-Unis de voir les Etats d'Europe intervenir en faveur de l'Espagne pour lui venir en aide dans sa lutte contre les colonies révoltées qui leur fit adopter cette doctrine.

La non-intervention au 19° siècle

Nous trouvons sous la Sainte-Alliance le principe nettement posé d'une intervention dans l'interêt des dynasties, aussi va-t-on rapidement réagir contre ce principe. Un commencement de réaction apparaît en Europe avec la Révolution française de 1830, mais c'est surtout avec la Révolution de 1848 que le principe peut être considéré comme jeté à bas et même on arrive, comme souvent, par une réaction excessive, à poser le principe précisément inverse, le principe de non-intervention qui en fait est plutôt favorable aux peuples opprimés puisque dans le débat entre un peuple et un monarque le peuple peut avoir des chances de l'emporter. Presque tout le XIX° siècle devait être dominé par le principe de non intervention. Fait tout à fait remarquable, ce principe comporte une série d'exceptions en ce qui concerne la Turquie. A raison des nombreux massacres de chrétiens, Arméniens et Libanais, qui ont eu lieu dans la seconde moitié du XIX° siècle, l'Europe qui a posé le principe de non-intervention considère cependant qu'elle est qualifiée pour intervenir en Turquie; c'est ce qu'on appelle l'intervention d'humanité. On peut voir là un exemple tout à fait remarquable de ce qu'on a appelé la reconnaissance partielle, ou du moins avec des réserves; en effet depuis 1856 la Turquie faisait partie du Concert européen, mais elle n'en faisait partie qu'avec quelques réserves; elle appliquerait les règles en cours dans les pays civilisés, sinon les autres Etats se reconnaissaient le droit d'intervenir pour prendre la défense des sujets chrétiens.

L'intervention d'humanité

La protection des minorités

L'intervention d'humanité qui pouvait présenter quelques inconvénients, surtout quand elle était faite

Source : BIU Cujas

d'une manière unilatérale, car tous les Etats qui intervenaient ne faisaient pas toujours comme la France au Liban en 1860, qui se retira aussitôt que le but de l'intervention fût atteint. On a protesté contre ces interventions unilatérales; la création de la S.D.N. permet aujourd'hui une intervention collective infiniment moins dangereuse pour l'Etat chez lequel on intervient. Cette intervention a été réglementée: elle existe dans des cas qui font l'objet d'une théorie à part, la protection des minorités. Donc aujourd'hui, dans certaines limites, le droit d'intervention est admis; ce qu'il faut dire en sa faveur, c'est qu'il n'y a pas de société organisée sans droit, et il n'y a pas de droit sans certaines sanctions. Nulle société ne peut tolérer des actes qui sont contraires, soit au principe d'humanité, soit aux principes fondamentaux sur lesquels cette société repose.

Le droit d'intervention a tendance à s'étendre

Aujourd'hui le droit d'intervention a une tendance à s'étendre de plus en plus. Non seulement il existe déjà un certain nombre de cas d'interventions reconnus par le droit international positif, protection des minorités, mandats internationaux, exécution forcée d'une sentence arbitrale ou juridictionnelle, mais la Société des Nations, si elle se développe, aura forcément occasion d'intervenir dans un nombre d'affaires de plus en plus grand; par exemple il est clair que l'interdiction de la guerre d'agression ne sera qu'un mot vide de sens aussi longtemps que ce crime international ne pourra pas être réprimé par une intervention collective. C'est ce qui fait la force des idées défendues à Genève par la France, et auxquelles on a le plaisir en ces derniers temps de voir se rallier même des auteurs anglo-saxons qui pendant si longtemps ont été d'avis qu'il fallait se fier uniquement à l'opinion publique pour empêcher les abus. Il faut se dire que toute sanction est en somme une intervention. En droit interne quand l'Etat agit pour empêcher tel ou tel acte, sous menace de telle ou telle peine, il intervient pour empêcher cet acte. Dans la société internationale il faudra aussi des sanctions, donc des interventions, mais ces interventions seront désormais collectives. Les Etats-Unis nient le droit d'intervention, du moins en ce qui concerne l'Europe pour les affaires d'Amérique, mais en fait ils le pratiquent chaque fois que les intérêts de leurs nationaux sont en jeu, sous le nom de légitime défense et ils n'admettent aucun contrôle international. C'est précisément affirmer le droit d'intervention dans le cas où il est le plus dangereux; car ce n'est pas tant le droit d'intervention lui-même qui est dangereux, c'est la

Source : BIU Cujas

prétention de faire triompher par la force une décision prise unilatéralement par un Etat dans un conflit international. A ce point de vue il n'y a qu'une solution, c'est le recours à un organe international.

La protection des minorités

C'est un des problèmes qui ont le plus préoccupé le Conseil de la S.D.N. Deux idées essentielles sont ici en conflit : 1° la question de la souveraineté de l'Etat sur son territoire; et 2° le fait qu'on cherche de plus en plus à assurer le respect de la langue, de la religion, de la nationalité d'une façon générale.

Origine de la protection des minorités

La protection des minorités est une institution qui remonte assez haut. On en trouve une application au temps de la Réforme, en vue de sauvegarder la liberté de conscience de certains individus ou de certains groupes. On peut citer aussi une convention de 1572 entre Charles IX de France et Elisabeth d'Angleterre à l'occasion de l'inquisition au milieu du XVII° siècle l'hérésie des Vaudois fut l'occasion d'une convention entre Cromwell et Mazarin.

Le traité de Westphalie pose un principe qui nous apparaît comme monstrueux; chacun doit avoir la religion du souverain. Ce n'est qu'au XIX° siècle dans le traité de Vienne de 1815 que le principe de la liberté religieuse est proclamé. Le traité de Vienne reconnaît aux populations des provinces cédées à un Etat d'une autre religion, le droit de conserver leur religion propre. On peut même trouver dans ce traité une certaine reconnaissance du droit des nationalités.

Traité de Vienne (1815)

Après la guerre de 1914-18

Il fallait l'affaiblissement de la doctrine de la souveraineté absolue pour qu'on essayât de limiter de nouveau les droits de l'Etat au point de vue de cette protection des minorités. Les traités qui ont suivi la guerre ont essayé d'élaborer cette protection. Le Président Wilson avait eu l'idée d'une protection très large visant les droits de tous individus, qu'ils fissent partie de la majorité ou de la minorité, protection au point de vue de l'exercice de toutes croyances, opinions, religions qui ne seraient pas inconciliables avec l'ordre public et les bonnes moeurs. On ne pouvait en effet permettre à un Turc d'épouser en pays chrétien plusieurs femmes, au moment où la Turquie pratiquait encore la polygamie.

Les propositions du président Wilson ne furent pas adoptées et le droit positif alla beaucoup moins loin.

Il faut nous demander d'abord quels sont, en

Source : BIU Cujas

Instruments diplomatiques

termes techniques, les instruments diplomatiques où se trouve réglementée cette protection des minorités, c'est-à-dire quels sont les faits d'ordre positif, accords ou déclarations, desquels résulte la protection des minorités. Il faut citer d'abord un certain nombre de traités qui ont été conclus aussitôt après la guerre et qui portent précisément le nom de traités de minorités.

Traités de minorités

Ces traités sont conclus entre les principales puissances alliées et associées, Etats-Unis, Grande-Bretagne, France, Italie, Japon d'une part et de l'autre tous les Etats auxquels on voulait imposer cette protection, Pologne, Tchécoslovaquie, Yougoslavie, Roumanie, Grèce, Etats vaincus. Il existe ainsi toute une série de traités qui sont les mêmes pour tous les pays. Ils ont tous des prescriptions analogues.

Plus tard des clauses spéciales ont été introduites dans les traités de paix qui ont suivi le traité de Versailles, ceux de Saint-Germain avec l'Autriche, de Trianon avec la Hongrie, de Neuilly avec la Bulgarie et de Lausanne avec la Turquie.

Il a été passé plus tard encore certaines conventions comme la convention germano-polonaise, pour la Haute-Silésie (1922), la convention entre l'Allemagne et la Lithuanie pour le territoire de Memel (1924).

Déclarations

Il ne faudrait pas croire que pour réglementer cette question des minorités il n'y a que des traités, il existe aussi un certain nombre de déclarations émanant d'Etats qui n'ont pas voulu passer un accord et qui ont cependant donné presque les mêmes droits à leurs minorités; c'est le cas de l'Albanie, de l'Esthonie, de la Finlande, de la Lettonie, de la Lithuanie.

Droits reconnus aux minorités

Droits reconnus aux minorités :

Les minorités ont d'abord toutes l'égalité civile et politique, mais ceci ne vise pas les droits qu'elles veulent faire particulièrement reconnaître en leur qualité de minorités; on reconnaît aux individus qui font partie de ces minorités protégées le droit au maintien de leurs caractères distincts, c'est-à-dire liberté de religion, liberté de langue, liberté d'enseignement. Ce sont les trois choses que revendiquent toujours les minorités. Ceci comporte pour eux le droit de créer et de diriger des institutions religieuses, charitables et sociales. Nous trouvons un autre droit important qui est le droit à une part équitable dans la répartition des fonds publics affectés à l'éducation, à la religion ou à la charité. Si l'Etat consacre une somme de tant à l'un de ces buts et s'il existe dans cet Etat une minorité s'élevant au cinquième de la population, un cinquième de cette somme devra

Source : BIU Cujas

être affectée aux besoins de la minorité. C'est une disposition très juste et très libérale.

Les minorités ne sont pas des personnes juridiques internationales

Tels sont les droits dont les minoritaires sont investis individuellement. On peut dire qu'à part de rares exceptions comme les Ruthènes des Carpathes, les minorités ne constituent pas des entités collectives, elles ne forment pas des personnes juridiques internationales, ce sont les individus eux-mêmes qui sont protégés. On n'a pas voulu en faire des personnes internationales et leur donner un droit d'action directe qui leur permît de lutter contre l'Etat national. Mais dans tous les pays où est reconnue la liberté d'association, les minorités ont le droit d'utiliser cette liberté d'association et de former des personnes morales de droit interne.

Garanties des droits des minorités

Il s'agit là de droits importants et on a craint que souvent ils ne restassent lettre-morte, si les textes qui les établissaient n'édictaient pas aussi certaines garanties. Ces garanties se trouvent contenues dans l'article 12 des traités des minorités: d'après cet article, les Etats qui sont soumis à protection des minorités (Pologne, Yougoslavie, etc.) agréent que les stipulations visant les minorités constituent des obligations d'intérêt international qui sont placées sous la garantie de la S.D.N. Ce point est très important.

Garantie de principe

Ces textes ne peuvent pas être modifiés sans l'assentiment de la majorité du Conseil de la S.D.N.; cette disposition est très sage. Les membres permanents du Conseil s'engagent à ne pas refuser leur assentiment à toute modification consentie par la majorité du Conseil. En second lieu s'il y a divergence d'opinion entre l'État qui a signé le traité des minorités et un membre du Conseil cette divergence doit être considérée comme un différend international et déférée sur la demande de l'une des parties à la Cour permanente de justice internationale qui statue définitivement. Le Pacte de la S.D.N. n'a pas osé faire de la Cour permanente une juridiction générale de droit commun; les traités de minorités en font la juridiction de droit commun entre Etats soumis à protection et Etats qui l'imposent.

Toute cette protection des minorités se trouve faire partie de la constitution de l'Etat qui les a acceptées, et cette constitution devient désormais d'intérêt international puisqu'elle ne peut être modifiée sans l'assentiment de la majorité des membres du Conseil. Ceci est surtout une garantie de principe en quelque sorte, destinée à empêcher les modifications

Source : BIU Cujas

contrairement au désir du Conseil, mais il faut de plus des garanties de bonne exécution, c'est-à-dire qu'il faut prévoir des procédures qui permettent aux minorités de faire respecter leurs droits.

Garanties d'exécution

Ces garanties d'exécution ne sont pas dans les traités, de sorte qu'il a fallu que la S.D.N. s'ingéniât à en créer quelques-unes. Il faut reconnaître que la S.D.N. à qui l'on reproche parfois de ne rien faire pour les minorités, a fait preuve ici de beaucoup d'initiative et que beaucoup de ses propositions ont été acceptées de bon gré par les Etats soumis à une protection des minorités; en effet, on ne pouvait rien leur imposer en dehors des textes, et les textes ne prévoyaient pas cette adjonction.

Résolution de Madrid

C'est dans sa session de Madrid de 1929 que le Conseil a pris les mesures nouvelles les plus importantes, mesures dont l'ensemble constitue aujourd'hui comme une charte de protection des minorités. Tout membre du Conseil peut le saisir en cas de violation des droits des minorités. On peut considérer qu'il y a encore là une restriction un peu excessive, puisque ce sont seulement les membres du Conseil qui ont ce droit. Donc ne le possèdent pas les Etats non représentés au Conseil et les membres mêmes des minorités. En ce qui concerne les autres Etats, ils ont trouvé un biais pour agir quand ils le voulaient; il y a un article 11 du Pacte qui déclare que tout Etat membre de la Société peut saisir le Conseil chaque fois qu'une situation constitue une menace à la paix du monde et à la bonne entente entre nations; on peut dire que ces questions de minorités sont précisément de celles qui portent le plus atteinte à la bonne entente entre nations. De sorte que tous les Etats peuvent saisir le Conseil.

Le droit de pétition

Les minorités n'ont pas le droit d'action mais elles ont le droit de pétition. Le droit d'action oblige le Conseil à statuer, le droit de pétition ne l'y oblige pas. Il est saisi mais il fait ce qu'il veut de cette pétition. Toute pétition doit être communiquée par le Secrétariat à l'Etat intéressé, car ce dernier doit savoir de quoi on l'accuse. Les textes prévoient certaines conditions pour cette pétition. On n'a pas voulu qu'elles deviennent une occasion d'accroître la tension entre Etats et minorités. Toute pétition doit être présentée sans violence de langage et ne doit pas avoir pour but de tendre à la sécession de la minorité d'avec l'Etat national. Si ces 2 conditions ne sont pas remplies, la pétition est rejetée de plano. Lorsque le dossier est ainsi formé par une plainte de la minorité, l'action d'un membre du Conseil

Le Comité des Trois

Source : BIU Cujas

et la réponse de l'Etat intéressé, il est transmis à un Comité de trois membres qui a pris le nom de Comité des Trois. S'il avait été devant le Conseil tout entier, celui-ci aurait pu passer la totalité de ses sessions à discuter les questions de minorités. Le Comité des Trois fonctionne avec beaucoup de discrétion, il peut agir avec souplesse et donner les instructions qui lui paraissent appropriées aux circonstances. Le Conseil fait de même quand il est saisi. Son seul but est de proposer et de faire accepter la solution la meilleure au point de vue de l'intérêt international. Il agit par conséquent comme corps politique, mais il peut se faire que dans ces questions il se trouve aux prises avec des difficultés juridiques et dans ce cas il peut demander l'avis consultatif de la Cour permanente de Justice internationale. Pratiquement cet avis consultatif lie le Conseil sur le point de droit en question.

Caractère exceptionnel de la protection des minorités

Il résulte de tout ceci que la protection des minorités, n'a encore aujourd'hui qu'un caractère exceptionnel puisque n'y sont soumis qu'un petit nombre d'Etats, les Etats vaincus sauf l'Allemagne et les Etats nouveaux. Les Etats qui se trouvent être ainsi seuls soumis à cette règle exceptionnelle y ont vu une sorte de capitis deminutio; ils ont considéré que leur souveraineté se trouvait atteinte par là. C'est ce qui explique que certains Etats comme les Etats baltes se sont refusés à signer le moindre accord relatif à la protection des minorités tout en acceptant d'insérer dans leur constitution des articles qui sont tout aussi libéraux que la protection des minorités telle qu'elle est instituée dans les traités. Ces Etats n'ont pas voulu rejeter une protection des minorités, mais ils n'ont pas voulu s'engager devant la S.D.N., engagement qui porterait atteinte à leur souveraineté. C'est cette question d'inégalité des Etats qui fait le grand mal en matière de protection des minorités.

La Société des Nations a tenté de la faire disparaître en exprimant le voeu que les Etats qui ne sont pas liés vis-à-vis d'elle, observent cependant dans le traitement de leurs minorités de race, de langue ou de religion au moins le même degré de justice et de tolérance que celui exigé par les traités: ceci est resté à l'état de voeu.

La chose est très fâcheuse en ce qui concerne la protection des minorités même dans les Etats auxquels elle était imposée, parce qu'ils y voient une inégalité. Ils résistent contre les mesures qui leur sont imposées, de sorte que la protection des minorités est restée

Source : BIU Cujas

assez théorique. La Pologne a même déclaré à l'Assemblée de 1934 vouloir se dégager unilatéralement de ses obligations à ce point de vue si elles n'étaient pas généralisées et appliquées à tous les Etats; devant les vives protestations qu'a soulevées cette prétention de rupture unilatérale d'un traité, il semble qu'elle ait un peu reculé.

Critique doctrinale contre la protection des minorités

Sur le plan doctrinal elle a donné lieu à d'assez graves critiques émanant des deux côtés opposés, c'est-à-dire du côté des Etats soumis à ce régime et du côté des minorités elles-mêmes.

Protection des minorités et protection des droits de l'homme

On a fait remarquer que cette expression de protection des minorités peut être critiquée; on ne devrait pas parler d'une protection des minorités, mais bien d'une protection des droits de l'homme en général. Il semble en effet d'après cette expression que les minorités soient toujours seules à souffrir de l'abus de la force de la majorité. Mais il y a des pays où les majorités ont été opprimées; c'est le cas de la Russie soviétique et le cas du Mexique dans ces dernières années. Une protection des droits de l'homme serait ici bien nécessaire, mais aussi il faut l'avouer, bien difficile à organiser de façon pratique et surtout à sanctionner.

De plus, même en ce qui concerne les minorités, cette protection est réglementée d'une façon assez imparfaite. Nous avons vu que la S.D.N. a dû intervenir à plusieurs reprises pour préciser la procédure où rien n'avait été prévu; mais elle se heurte à des difficultés graves parce que les Etats à minorité, n'acceptent en principe aucune aggravation de leur situation aussi longtemps que tous les Etats ne consentiront pas à accepter les mêmes règles. Or les règles posées sont tout à fait insuffisantes. Nous avons des traités de minorités où on a omis de dire ce qu'est une minorité. De sorte qu'on se trouve en présence d'une question analogue à celle qui s'est posée en France lorsqu'on prenait des mesures relatives aux congrégations sans définir ce qu'était une congrégation. Ces définitions sont parfois difficiles à donner, mais il faut cependant résoudre la question. Certains traités l'ont résolue de la façon la plus simple, qui est peut-être la seule possible, en fixant une proportion. Ils ont décidé que partout où une minorité de race, de langue ou de religion attaignait une proportion d'un cinquième par rapport à la population, on se trouverait en présence d'une minorité ayant droit à être protégée. C'est évidemment arbitraire. Quand les textes n'établissent pas une proportion de ce genre, que faut-il considérer comme une minorité ? Il ya là matière à

Qu'est-ce qu'une minorité?

Source : BIU Cujas

conflit constante entre Etats et minorités.

Ce qui a empêché la S.D.N. de réaliser certaines améliorations, c'est que parfois ceux qui prennent la défense des minorités le font avec une ardeur combative un peu exagérée. On a demandé par exemple que les minorités aient le droit de saisir directement ou bien le Conseil ou bien la Cour permanente. Il est probable qu'alors il aurait fallu doubler ou tripler ces organes parce qu'avec le nombre de contestations qui surgissent dans l'est et le centre de l'Europe ils n'auraient jamais suffi pour statuer sur toutes les plaintes qu'ils auraient reçues. On a craint aussi de faciliter les manoeuvres de certaines associations parfois soutenues par un Etat étranger et qui ont plus pour but de favoriser une sécession que de protéger les minorités existantes; de sorte que ce système des minorités n'a pas fonctionné normalement.

Insuffisance des résultats obtenus

Il s'est produit ici ce qui se produit souvent quand la conscience publique n'est pas assez préparée à une réforme. Peut-être doit-on penser que le problème des minorités a été porté un peu trop vite sur le plan juridique. Il faut toujours, qu'il s'agisse de minorités ou de désarmement, une certaine préparation en quelque sorte d'ordre moral; il faut que l'opinion publique soit bien formée, pour permettre d'imposer ses règles qui constituent une atteinte aussi nette au droit de souveraineté de l'Etat. Une règlementation efficace ne sera possible que lorsque les peuples et les gouvernements auront compris que la liberté doit être respectée non seulement pour ceux qui sont au pouvoir mais pour les autres. La chose paraît simple mais il semble qu'on ait de la peine à la comprendre. En Turquie, en Grèce, en Yougoslavie, en Pologne, en Tchécoslovaquie, en Roumanie, en Italie les minorités font entendre des plaintes constantes.

Une chose qui a peut-être aggravé leur situation, notamment en Pologne, c'est que leur défense a souvent été prise avec beaucoup d'énergie par l'Allemagne; or celle-ci pouvait apparaître comme assez peu qualifiée pour prendre cette défense, parce qu'avant la guerre aucun pays ne se montrait aussi dur pour ses minorités (danoise, alsacienne ou polonaise). Cependant, au cours des années 1925 et suivantes les plaintes des minorités ont été si vives et parfois si fondées que la S.D.N. s'est décidée à intervenir. Un comité fut chargé de rédiger un rapport qui porte le nom de rapport de Londres (ville où s'est réuni le Comité). Ce rapport discuté et modifié par le Conseil à sa session de Madrid en 1929 est devenu aujourd'hui la règle des

Rapport de Londres

Source : BIU Cujas

minorités. Le Conseil a rejeté toutes les propositions excessives qui avaient été faites, il s'est borné à prendre les mesures suivantes qui constituent déjà des améliorations notables:

1°- Quand le secrétaire général déclare une pétition irrecevable il doit en informer le pétitionnaire. Ceci n'avait pas lieu jusque-là de sorte que des Arméniens, des Géorgiens par exemple formaient une pétition et n'en savaient jamais le sort;

2°- On s'était plaint que le Comité des Trois était en quelque sorte tout puissant et qu'il pouvait à son gré enterrer toutes les plaintes des minorités. On a décidé qu'il serait porté à 5 membres. De plus, il peut se réunir en dehors des réunions du Conseil, ceci est un point pratique très important, parce que cela permettra à ce Comité de fonctionner en dehors d'une réunion du Conseil. La durée des sessions de ce dernier aurait pu ne pas suffire pour examiner les plaintes des minorités. Il peut y avoir lieu à publication du rapport du Comité avec l'assentiment de l'Etat intéressé. Enfin et ceci répond aux plaintes des minorités qui accusaient le Comité d'enterrer leurs réclamations, désormais le Secrétaire général devra publier tous les ans un Journal Officiel de la Société une statistique indiquant le nombre des pétitions reçues et le nombre de celles déclarées recevables ou non. On pourra donc désormais contrôler l'action du Comité.

En revanche le Conseil a rejeté les mesures extrêmes proposées, comme le droit d'action conféré aux minorités. Il a rejeté également le projet de création d'une Commission permanente des minorités analogue à la Commission permanente des mandats. On a craint que sa seule création ne fût un encouragement à la multiplication des plaintes des minorités.

L'attitude des Etats soumis à la protection des minorités

La résistance à toutes les améliorations des Etats soumis à protection des minorités, a parfois donné lieu à des appréciations assez dures en ce qui concerne la bonne volonté de ces Etats; les Etats non soumis à ces règles les ont volontiers accusés de manquer d'esprit international. Il semble que cette accusation soit quelque peu exagérée, parce que l'esprit international est l'esprit de justice. Est-ce l'esprit de justice qui impose à certains Etats des charges dont les autres ne veulent pas ? On n'a jamais osé dire que ces charges étaient imposées à des Etats nouveaux moins civilisés et de la conduite humanitaire desquels on était moins sûr. C'eût été un singulier moyen de faire accepter à ces Etats les restrictions qu'on leur proposait. Si c'est une question de civilisation comment les Etats anciens ne donnent-ils pas l'exemple ? Comment

Source : BIU Cujas

exigent-ils pour les israélites polonais ou roumains la reconnaissance de droits qu'ils se refusent à accorder à leurs propres minorités, alors qu'il n'est guère d'Etat qui n'ait des minorités de langue ou de religion, et que ces Etats objectent qu'il serait trop dangereux d'accepter une protection des minorités parce que le seul fait qu'on créerait des droits de ce genre au profit des minorités de race ou de religion pourrait faire naître des dissensions et faire apparaître une minorité sécessionniste. Quand on cite le cas de la Belgique où Flamands et Wallons ne peuvent arriver à s'entendre au sujet de la question de langue on ne peut s'empêcher de penser qu'une semblable réponse serait, si elle est exacte, la condamnation du système. Si dans des Etats anciens comme la France ou la Grande-Bretagne, où l'unité nationale est réalisée depuis des siècles, la protection des minorités apparaît comme dangereuse, que sera-ce dans les pays nouveaux où l'unité nationale est plus récente, et où les minorités sont plus nombreuses ?

Il semble qu'aujourd'hui les passions sont encore trop vives, pour qu'on puisse arriver à une solution définitive. Il faudra peut-être encore un certain temps pour que la protection des minorités soit ce qu'elle devrait être, c'est-à-dire une question de mesure et de bonne foi, une question de sagesse et d'honnêteté et non une question de politique électorale. A ce point de vue on peut faire certaines remarques qui montrent que du jour où l'on voudra bien appliquer ces mesures de sagesse et d'honnêteté, la situation pourra s'améliorer.

Les brimades administratives

On croit souvent qu'il faudrait un changement de législation pour améliorer le sort des minorités, mais le plus souvent ce n'est pas la législation qui est en cause, parce qu'elle est une chose connue (il s'agit de textes publiés et on n'ose pas faire de textes en contradiction avec les traités), ce sont les brimades administratives, la violation de l'esprit des textes dans leur application qui sont le plus à craindre. On a cité notamment le cas suivant : dans les pays où il y a deux langues, une langue minoritaire qui parfois est celle de la majorité de la population et la langue officielle du pays, les agents des postes sont soumis à l'obligation de faire passer par une commission spéciale les lettres dont la suscription est rédigée dans la langue de la minorité. De sorte que, alors d'après la Convention qui régit l'Union postale universelle toutes les langues d'Europe peuvent être utilisées pour la suscription des correspondances, et bien

Source : BIU Cujas

que les agents connaissent parfaitement la langue minoritaire, ils feront passer les lettres par cette Commission où le prétendu déchiffrage dure plusieurs semaines. Ces brimades ne dépendent pas de la loi, ce sont de pures vexations administratives et les éviter est une question de sagesse et de bonne foi. Nous pouvons en dire autant des excès des minoritaires qui prétendent n'être pas tenus au loyalisme envers l'Etat dont ils dépendent et le réservent à celui dont ils voudraient relever. Ces deux théories extrêmes doivent être rejetées toutes deux comme contraires à la paix du monde.

Cristallisation impossible, Assimilation impossible

Il faut renoncer également à cristalliser l'état de choses actuel en s'opposant par tous les moyens à la fusion de ces nationalités divisables avec l'Etat. Il faut aussi rejeter, en sens contraire, la prétention des Etats à assimiler les minorités le plus rapidement possible par la persécution ouverte ou déguisée. Le plus souvent il y a là une erreur non seulement psychologique mais politique. La plupart des Etats qui ont cherché à assimiler les minorités dissidentes ont obtenu comme résultat de constituer un bloc d'opposants qui se dresse contre eux. Si on veut examiner la question d'une façon plus large on verra, par exemple, qu'un des Etats les plus puissants : la Grande-Bretagne a perdu tous les pays contre lesquels elle a usé d'oppression, les Etats-Unis d'abord, l'Irlande, puis l'Egypte, peut-être bientôt les Indes; chaque fois qu'elle a fait appel à la force contre le sentiment national elle a échoué; au contraire en ce qui concerne d'autres pays comme l'Union sud-africaine, une certaine largeur de vues lui ayant permis de rendre rapidement à ce pays les droits politiques l'entente a pu se réformer.

La question est moins grave qu'avant la guerre

Il ne faut pas exagérer outre mesure la gravité de fait de la question. On semble souvent croire que cette question de protection des minorités est plus grave qu'avant la guerre. Un seul chiffre montrera ce qu'il en est. Il y avait avant la guerre environ 120 millions de minoritaires; aujourd'hui on en compte environ 30 millions. C'est un résultat appréciable.

Proposition de M. Mandelstam

Ce à quoi il faudrait peut-être arriver et ce qui permettrait de donner satisfaction aux protestations des Etats qui ne veulent pas être soumis à un régime d'exception, ce serait d'admettre une proposition qui a été faite récemment par le juriste qui s'est le plus occupé de la question des minorités et qui est le plus compétent en la matière: M. Mandelstam. Ce juriste russe a proposé à l'Académie diplomatique internationale et à l'Institut de droit international une série de

Source : BIU Cujas

mesures que ces deux grands corps ont admises et qui seraient de nature à rallier tous les Etats ayant le respect des libertés individuelles.

Protection internationale des droits de l'homme

Ces mesures consisteraient à proclamer le caractère universel de certains droits considérés comme droits de l'homme. Ce ne sont plus les droits des minorités ou des majorités, mais des droits considérés comme dotés d'un caractère universel en matière de religion, de langue ou d'enseignement (c'est de ces trois points que naissent toutes les difficultés). Donc liberté personnelle, liberté religieuse, liberté d'usage d'une langue minoritaire, liberté d'enseignement, liberté de créer des institutions religieuses, charitables ou sociales, tout ceci serait garanti dans tous les Etats, tous acceptent la déclaration des droits de l'homme. On supprimerait ainsi ce que le problème des minorités a d'irritant par suite de la création de deux catégories d'Etats, les uns soumis à protection des minorités, et les autres qui en sont dispensés. On supprimerait aussi la distinction entre minorités et majorité, celle-ci pour laquelle il n'existe aucune protection alors que la chose serait souvent utile. Ce serait déjà un grand progrès que la reconnaissance de ces droits humains universels par un texte général. Ce texte aurait dans le monde entier une valeur analogue à la déclaration des droits de l'homme et du citoyen par la Révolution française en 1789; il faudrait seulement à côté des droits ne pas oublier les devoirs. Une mesure comme celle-là réaliserait un grand pas vers la pacification des esprits et on aurait ainsi introduit dans le monde un peu plus de justice.

La question de la protection des minorités est aujourd'hui un des grands problèmes internationaux. Nous terminons avec elle la question des droits et devoirs des Etats.

Section III

Règles concernant l'utilisation des biens des Etats appropriables ou non

La souveraineté territoriale de l'Etat porte sur l'ensemble de son territoire, tel qu'il est limité par ses frontières. Comment s'acquiert ce territoire ?

Quelles sont les règles posées par le droit international en ce qui concerne les domaines fluvial, maritime et aérien ?

Source : BIU Cujas

A - Domaine terrestre

Comment s'acquiert-il ? Comment se perd-il ?

Accession

Nous ne dirons rien d'un mode d'acquisition comme l'accession qui n'a aucune importance et qui est réglementé en droit international comme en droit privé. Si le lit d'un fleuve se déplace lentement, c'est toujours lui qui sert de frontière; si le fleuve subit un changement de lit complet et soudain, la frontière reste constituée par l'ancien lit.

Prescription

Avec la prescription nous trouvons déjà une matière plus sujette à difficultés. La prescription fonctionne-t-elle en droit international ? Ce qui fait qu'à cette question on répond tantôt par l'affirmative, et tantôt par la négative, c'est qu'il ne semble pas douteux aujourd'hui que la prescription telle qu'elle est conçue en droit civil, c'est-à-dire la seule expiration d'un délai préfix, ne fait pas acquérir un territoire. Elle est aujourd'hui considérée comme ne pouvant amener ce résultat que là où elle est jointe à certaines conditions, notamment le consentement au moins tacite de la population annexée. Ce consentement se produit au bout d'un temps plus ou moins long, si le territoire est bien gouverné. Sinon il y a conquête et non prescription (1).

En elle-même en effet la simple expiration d'un délai ne suffit pas pour faire acquérir un territoire habité. Un auteur allemand, Heffter, a dit à bon droit qu'un siècle de possession injuste ne suffit pas pour enlever à celle-ci le vice de son origine. Un grand nombre de cas en Europe même, le cas de la Pologne, de l'Irlande, de l'Alsace-Lorraine, de la cité du Vatican récemment, constituent des illustrations de ce principe qu'aussi longtemps qu'il n'y a pas eu consentement de la population de l'Etat indûment occupé on peut considérer que la prescription n'est pas effectuée Cette idée de prescription mise de côté, restent trois modes d'acquisition possibles du territoire en droit international : la cession, la conquête, l'occupation.

Cession

La cession a été un mode longtemps fort important. Lorsque les notions de souveraineté et de propriété étaient plus ou moins confondues, le royaume apparaissant comme la propriété du roi, il semblait naturel d'admettre les mêmes règles pour le royaume que pour le territoire seigneurial ou les autres propriétés. Un royaume ou une seigneurie pouvaient donc se transmettre par succession ab intestat ou même par testament

(1) V.sur la prescription en droit international la thèse de M. Verykios qui porte ce titre (Paris, 1933)

Source : BIU Cujas
U
Répétitions Écrites et Orales
Reproduction interdite

et l'on sait que ces successions ont donné lieu à quelques-unes des guerres les plus longues et les plus terribles de l'ancien Régime : guerre de la Succession d'Espagne, guerre de la Succession d'Autriche.

En vertu du même principe de confusion entre souveraineté et propriété, il pouvait y avoir non seulement succession pour cause de mort mais aussi cession amiable entre vifs, à prix d'argent par exemple: il est inutile de dire que des cessions de ce genre sont impossibles aujourd'hui.

Cession de la Louisiane, de l'Alaska, etc.

La cession de la Louisiane par Napoléon Ier aux Etats-Unis est un des derniers cas importants à citer. A ce moment la Louisiane comprenait tout le territoire à l'ouest du Mississipi. De même les Etats-Unis ont acquis par achat en 1868 le territoire de l'Alaska. On peut citer comme autres cessions de ce genre la cession de l'île Saint-Barthélémy par la Suède à la France en 1877 et la cession des îles Carolines par l'Espagne à l'Allemagne après la médiation du pape Léon XIII qui reconnaissait la souveraineté de l'Espagne.

L'échange

Dans d'autres cas il y a, non pas cession moyennant un prix, mais échange. On dit parfois, non sans qu'il y ait là recours à une certaine fiction, que tel a été le cas de la Savoie et du Comté de Nice cédés par le Royaume de Sardaigne à la France en 1860 en reconnaissance du service rendu à ce royaume par la cession de la Lombardie après la guerre où la France avait été victorieuse de l'Autriche. Cette cession n'eut lieu qu'après un plébiscite qui a décidé à la quasi unanimité.

Le plébiscite

Aujourd'hui les cessions de ce genre ne peuvent plus guère se produire qu'à la suite d'une guerre, et c'est la conquête : mais une cession volontaire est-elle possible et faut-il en ce cas le consentement de la population ? Il faut peut-être excepter le cas d'une colonie entièrement peuplée d'indigènes. En la circonstance la question du consentement de la population pourrait ne pas se poser, mais en dehors de ce cas faut-il considérer le plébiscite comme une condition nécessaire de la cession ? Nous ne disons pas nécessaire et suffisante, car il y a aussi en tout cas à tenir compte des droits de l'Etat, à côté de ceux de la province qui veut se séparer. On est un peu revenu aujourd'hui des appréciations favorables sur le plébiscite. On a constaté que le plébiscite survenant surtout après une annexion suite d'une guerre, presque toujours l'Etat vainqueur, lorsqu'il organise un plébiscite, le fait dans des conditions de sincérité assez douteuses;

Source : BIU Cujas

parfois le plébiscite a lieu sous une pression énergique. Dans ces conditions on peut se demander quelle en est la portée. Faut-il dire que le plébiscite pouvant être mis de côté, la conquête doit être considérée comme un mode d'acquisition en droit international ?

La conquête

Nous nous trouvons ici en présence d'une question assez contestée. Pour beaucoup de juristes la conquête est un pur fait de force, et ils appliqueraient volontiers au droit international le mot de Proudhon sur la propriété, que la conquête est le vol entre Etats. Il semble bien que cette opinion soit exacte en ce qui concerne les guerres d'agression; les conquêtes qui suivent les guerres d'agression sont un véritable vol entre Etats. Mais il est nécessaire de préciser que cette affirmation vise uniquement la conquête véritable. Ceci ne s'aplique pas au cas où il y a non pas annexion, mais réannexion. C'est le cas de l'Alsace-Lorraine ou du Slesvig. Il y a alors simple restauration du droit violé.

La conquête peut-elle être licite ?

Prenons le cas de la conquête proprement dite: le cas de l'annexion d'un territoire dont la population ne veut pas changer de nationalité. D'après un nombre de publicistes importants, cette conquête ne serait jamais licite, même à titre de sanction d'une injuste agression. C'est la solution adoptée par le protocole de Genève. Il admettait des sanctions énergiques en cas de guerre d'agression, mais jamais cette sanction ne devait consister dans une cession de territoire. Il est encore quelques juristes qui considèrent cette solution comme excessive. Pour eux l'Etat a bien droit en principe au respect de son territoire, qui est un de ses éléments essentiels, comme un individu a droit en principe au respect de sa liberté et de sa vie, mais il y a des exceptions. Par exemple, lorsqu'un Etat s'est créé sur la rive opposée d'un grand fleuve, ou bien sur le versant d'une montagne dans des conditions favorables une sorte de camp retranché d'où il peut préparer à son aise des agressions contre son voisin, si après une injuste agression cet Etat est vaincu, d'après ces auteurs il n'est pas douteux, surtout si la décision est prise par un organe international et non pas unilatéralement, que ce territoire puisse lui être enlevé et remis à l'Etat pour lequel l'occupation est une condition presque nécessaire de sécurité.

Cette solution peut paraître admissible à la condition que la population du territoire cédé ne s'oppose pas à la cession. Elle est en général rejetée lorsque la population s'y oppose, parce que c'est ainsi qu'on crée des conflits irréductibles et qu'on fait naître de nouvelles occasions de guerre. Le droit in-

Source : BIU Cujas

ternational moderne connaît d'autres moyens de donner satisfaction à l'Etat lésé sans aller jusqu'à l'annexion. La communauté internationale peut prendre les mesures nécessaires pour empêcher le renouvellement de ces agressions, par exemple en faisant du territoire contesté une zone démilitarisée; on peut encore créer une sorte d'Etat tampon comme l'aurait été la Sarre si elle avait déclaré vouloir rester sous l'autorité directe de la Société des Nations après le plébiscite. Dans le cas du Trentin on a été pour l'Italie jusqu'à permettre l'annexion complète, ce qui est une solution dangereuse lorsque la population annexée ressent vivement la perte de son ancienne nationalité.

L'occupation

L'occupation - Pendant longtemps l'occupation a été un des modes les plus fréquents d'acquisition de territoires, avec la conquête. Elle constituait le mode normal d'acquisition aussi longtemps qu'ont existé des territoires sans maître, ce qui n'est plus guère le cas aujourd'hui.

Conditions de l'occupation

Les conditions d'occupation proprement dites ont été posées par la Conférence de Berlin en 1885 spécialement pour le continent africain, mais on admet en général que cette Conférence avait posé les règles de l'occupation pour tous les continents (autres peut-être que l'Amérique, à raison de la doctrine de Monroë) (1). Elle n'est plus en vigueur aujourd'hui, elle a été remplacée après la guerre (10 septembre 1919) par la Convention de St. Germain; mais les règles qu'elle pose sur l'occupation font maintenant partie du droit international coutumier.

a)territoire sans maître

La Conférence de Berlin pose trois conditions pour l'occupation :

1° - Il faut qu'il s'agisse d'un territoire sans maître, c'est-à-dire sans une population vivant en société civilisée. Du moment que le droit des indigènes est respecté, la colonisation peut paraître comme une oeuvre civilisatrice. Il suffit des exemples du Maroc et de la Tunisie avant l'occupation française;

a) Prise de possession effective

2° - Il faut une prise de possession effective, c'est-à-dire qu'il ne suffit pas de planter un drapeau au bord d'un fleuve pour se réserver tout le bassin de ce fleuve. Il faut la présence d'une autorité appuyée sur une force suffisante pour faire respecter les droits acquis. Cette théorie a été mise en application

affaire des îles Caroline

dans l'affaire des îles Carolines. L'Allemagne prétendit les occuper alors que l'Espagne s'y disait installée

(1)Nous envoyons sur ce point à l'arbitrage rendu par le roi d'Italie entre la France et le Mexique à l'occasion de l'île de Clipperton dans le Pacifique qui a été attribuée à la France (Revue générale de droit international public, n° de janvier-février 1932)

Source : BIU Cujas

depuis longtemps; en réalité l'occupation n'avait pas été effective; le conflit fut soumis à la médiation du pape Léon XIII qui proposa une transaction, laquelle fut acceptée par les deux pays; les îles Carolines étaient attribuées à l'Espagne, sauf à elle à accorder certaines facilités de commerce à l'Allemagne; peu après l'Espagne se décida à les céder à l'Allemagne qui les a perdues au traité de Versailles; elles sont aujourd'hui sous le mandat du Japon ainsi que les autres colonies allemandes d'Océanie qui se trouvaient au nord de l'Equateur.

c)notification diplomatique

3°- Il faut une notification diplomatique, garantie nécessaire pour éviter des conflits.

B - domaine fluvial de l'Etat

Il existe un droit de souveraineté reconnu par certaineslégislations internes sur le lit du fleuve. Faut-il en tirer cette conclusion qu'un Etat peut interdire la navigation sur les fleuves qui coulent sur son territoire, même s'ils n'y coulent qu'en partie ?

Distinction entre fl.nationaux et fl. internationaux

Depuis un certain temps on est d'accord pour faire une distinction entre les fleuves nationaux et les fleuves internationaux.

Fleuves internationaux

Un fleuve international est un fleuve qui sépare deux Etats ou qui traverse successivement le territoire de plusieurs Etats. Chacun reconnaît qu'ici il n'y a plus propriété ou souveraineté exclusive d'un Etat; il y a co-souveraineté. Le principe de la libre navigation triomphe aujourd'hui pour les fleuves internationaux. Comme beaucoup de droits internationaux, il a mis longtemps à s'établir. Il a été posé pour la première fois par la Révolution française en ce qui concerne l'Escaut et le Rhin.

Les plus importants des fleuves internationalisés ont un statut à part.

Le Rhin

Le traité de Paris de 1814 admet la liberté de navigation pour le Rhin. Un règlement général concernant la navigation des fleuves et rivières accepté le 24 mars 1815 est repris par l'acte final du Congrès de Vienne du 9 juin 1815. La convention de Mannheim de 1868 a réglementé à nouveau la navigation sur le Rhin. Enfin l'article 354 du traité de Versailles modifie cette convention. Le siège de la Commission internationale du Rhin est alors fixé à Strasbourg, son président est de droit nommé par la France, enfin la France acquiert le droit exclusif à l'énergie électrique produite par l'aménagement du fleuve qui est très rapide de Bâle à Strasbourg, sous réserve de payer à l'Allemagne la moitié de la valeur de cette énergie.

Source : BIU Cujas

Le Danube

Le traité de Paris de 1856 avait créé en ce qui concerne le Danube deux commissions : une Commission européenne qui était chargée de l'embouchure du Danube et une Commission des riverains pour le Haut-Danube. La première de ces commissions a seule fonctionné régulièrement. C'est d'elle que nous avons dit qu'elle était une personne internationale dotée d'une compétence étendue au point de vue exécutif, législatif et judiciaire.

Après le traité de Paris intervinrent le traité de Berlin de 1878, le traité de Londres de 1883, etc.. Pendant la guerre toutes ces conventions ne furent pas respectées.

Les traités d'après-guerre ont réglementé à nouveau le régime du Danube en le simplifiant. Le Danube est divisé en deux sections : le Danube maritime et le Danube fluvial. Le premier va de Braïla à la mer; l'administration de cette zone reste confiée à la Commission européenne qui a les mêmes pouvoirs qu'auparavant. Le Danube fluvial qui va de Braïla jusqu'au point où il commence à être navigable, c'est-à-dire jusqu'à Ulm, est placé sous l'autorité d'une Commission internationale qui comprend des représentants des Etats riverains. Toutes deux sont des personnes internationale

Fleuves américains

En Amérique plusieurs fleuves sont l'objet de conventions. Il n'y a pas de fleuves complètement internationalisés en ce sens que la liberté de navigation y est reconnue à tous les Etats par voie de traités mais les Etats riverains ont conclu des accords par lesquels ils se reconnaissent le droit de libre navigation entre eux et même dans certains cas la liberté de navigation résulte de déclarations unilatérales, comme pour l'Amazone.

Fleuves africains

En Afrique, il existe deux fleuves (le Niger et le Congo) internationalisés par la Conférence de Berlin de 1885. L'internationalisation fut maintenue en 1919 par la Convention de Saint-Germain en ce qui concerne la liberté de navigation, mais cette convention n'est pas encore ratifiée par tous les Etats.

Conférence de Barcelone 1921

La question des fleuves internationaux a été réglementée à nouveau par la conférence de Barcelone qui aurait eu une importance énorme si elle avait été ratifiée par tous les Etats.

Bien que nous soyons loin de cette unanimité, il faut savoir quelle était la réglementation qu'elle établit. Elle pose le principe de la liberté de navigation pour les fleuves internationaux. Quant aux fleuves nationaux, les Etats contractants ont le droit de

Source : BIU Cujas

les déclarer, par un protocole facultatif, ouverts au commerce de tous les Etats sous condition de réciprocité. Mais beaucoup d'Etats n'ont pas signé ce protocole. On voit cependant que le principe de la liberté de navigation fait des progrès et qu'il tend à s'étendre même aux fleuves nationaux.

C - Domaine maritime

Ce que comprend le domaine maritime

Le domaine maritime comprend les ports, les havres les rades, et sous certaines réserves, la mer territoriale.

Ports, havres et rades

En ce qui concerne les ports, les havres et les rades, comme il y a là des organisations créées de main d'homme, on admet qu'ils font partie du domaine de l'Etat. L'Etat possède donc sur eux un droit non seulement de souveraineté, mais de propriété publique.

Les ports sont ouverts au commerce de tous les Etats

On avait longtemps conclu que l'Etat pouvait librement ouvrir ou fermer ses ports au commerce. Aujourd'hui on admet au contraire dans tous les pays que les ports sont ouverts au commerce de tous les Etats, la souveraineté de l'Etat sur ses ports ne se manifeste plus que par l'exercice d'un droit de police et de réglementation. L'Etat peut établir certaines taxes, sauf le cas où il y aurait renoncé par traité.

Mer territoriale

Le seul point qui soit discuté en matière de domaine maritime est la question de la mer territoriale. Les divergences sont nombreuses et c'est un des points sur lesquels on n'a pu arriver à se mettre d'accord lors de la tentative de codification internationale de 1930. On discute sur l'étendue de la mer territoriale et sur la portée des droits attribués à l'Etat.

Etendue de la mer territoriale

En ce qui concerne l'étendue de cette mer territoriale, pendant longtemps, jusqu'au siècle dernier, on s'était mis d'accord sur une règle qui paraissait avoir la logique pour elle. La mer territoriale s'étendait aussi loin que portait un canon tirant de la terre ferme. Pour éviter des difficultés on avait fixé la portée de canon à trois milles marin, soit 5 kilomètres 1/2. C'était la portée des gros canons de l'époque. Aujourd'hui les fortes pièces de marine portent à 30 kilomètres et certaines pièces à très longue portée dépassent 100 kilomètres; il a donc fallu prendre une autre règle. On s'est mis d'accord sur un point, le point de départ de la mer territoriale, qui part, non de la falaise, mais de ce que l'on appelle la laisse de basse mer, c'est-à-dire de l'endroit où la mer se retire le plus loin; ceci peut faire comme au Mont Saint-Michel une différence d'une dizaine de kilomètres.

Quelle est maintenant l'étendue de la mer terri-

Source : BIU Cujas

toriale ? L'institut de droit international, dans sa session de Paris de 1894, avait proposé le chiffre de 6 milles marins partant de la laisse de basse mer, mais des Etats étaient restés au chiffre de 3 milles marins et il semble qu'aujourd'hui on admette plutôt ce dernier chiffre, sauf à le compléter dans certains cas. Ceci nous amène à envisager la portée des droits de l'Etat sur la mer territoriale.

Droits de l'Etat sur la mer territoriale

L'Etat aura-t-il un droit de souveraineté absolue comme sur ses ports ? Chaoun reconnaît que non. L'Etat ne peut empêcher le passage inoffensif dans sa mer territoriale. Mais serait considéré comme passage pouvant nuire à l'Etat le fait, de la part de navires appartenant à une puissance étrangère, de venir effectuer des sondages près de la côte, près d'un port militaire, le fait de se livrer à la pêche dans les eaux territoriales, et le fait de se livrer à des actes de contrebande.

Ce sont ces questions de surveillance douanière qui ont donné lieu récemment à un vif conflit entre les Etats-Unis et les autres Etats. Les Etats-Unis ont beaucoup de peine à faire observer leur loi de prohibition. Ils ont prétendu utiliser le droit de saisie et de confiscation des navires de contrebande qui pouvait s'exercer dans la mer territoriale non pas dans la limite destrois milles admis, mais dans la limité qu'un navire peut parcourir en une heure. Or un navire rapide peut parcourir 50 ou 60 kilomètres en une heure. De sorte que les Etats Unis se heurtèrent à la réclamation de beaucoup d'Etats, notamment de la Grande-Bretagne. On finit par reconnaître qu'il ne dépendait pas d'un Etat de fixer librement l'étendue de sa mer territoriale, mais que l'on pouvait admettre que la mer territoriale ne soit pas fixée d'une façon uniforme pour tous les usages; on pouvait admettre les trois milles marins pour le droit de pêche, mais étendre la mer territoriale au point de vue contrôle douanier, cette extension ne pouvant toutefois résulter que d'accords passés avec les autres Etats. C'est ce que les Etats-Unis se décidèrent à faire avec divers Etats. On a donc aujourd'hui une tendance à assouplir la théorie ancienne sur la mer territoriale.

Golfes et baies

Faut-il admettre certaines exceptions à ce principe dans le cas de golfes ou de baies ?

Certains Etats, l'Angleterre notamment, ont prétendu que les golfes et les baies devaient faire partie de la mer territoriale; aujourd'hui cette prétention n'est pas admise d'une façon générale sauf pour certaines baies appelées "Chambres du roi" (King's

Source : BIU Cujas

Chambers), pour lesquelles il y a une tradition remontant assez loin en Angleterre. D'une façon générale les golfes font partie de la mer territoriale quand ils n'ont pas plus du double de sa largeur.

Détroits et canaux maritimes

Une question importante est celle des détroits, auxquels on peut assimiler les canaux maritimes. A quelle condition un Etat peut-il être considéré comme maître d'un détroit ? Les conditions très logiquement ont été posées de la façon suivante. Pour que l'Etat puisse exercer une souveraineté sur un détroit il faut :

1°- que le détroit n'ait pas plus du double de la largeur de la mer territoriale

2°- que les deux rives appartiennent au même Etat ;

3°- que le détroit mène à une mer fermée.

L'Etat est alors souverain du détroit. Si une seule de ces 3 conditions fait défaut, c'est le régime de la liberté. Supposons que l'Espagne possède les deux rives du détroit de Gibraltar et qu'il ne dépasse pas 6 milles marins, ce détroit serait néanmoins toujours libre parce qu'il mène à la Méditerranée qui est une mer libre.

L'Etat riverain possède un droit de surveillance sur le détroit mais il ne peut empêcher l'usage inoffensif du détroit qui mène à une mer libre. Il ne peut percevoir de taxes. Le fait a donné lieu à des difficultés pour le Danemark qui exerçait dans le Sund un droit de péage qui a été racheté. On n'admet plus que la perception de taxes correspondant à des frais de balisage ou d'éclairage par exemple.

Bosphore et Dardanelles

Il existe des règles spéciales en ce qui concerne les détroits du Bosphore et des Dardanelles. La question est aujourd'hui réglementée par le traité de Lausanne, qui a remplacé celui de Sèvres. Il y a une Commission des Détroits qui est une personne internationale et qui exerce un contrôle sur la navigation. Cette navigation est totalement libre en temps de paix pour les navires de guerre, les navires de commerce et les aéronefs de toutes les nations, sous la réserve qu'un Etat ne peut envoyer dans la mer Noire une flotte supérieure à la flotte la plus forte que possède un riverain de cette mer. En temps de guerre, si la Turquie est neutre, la règle est la même liberté, si elle est belligérante, il y a encore liberté en ce qui concerne le passage des navires neutres, mais non pour celui des navires de l'ennemi.

Il y a uncertain nombre de canaux maritimes. Deux d'entre eux, à raison de leur importance, ont été l'occasion de règles particulières; ce sont les

Reproduction interdite
Source : BIU Cujas

canaux de Suez et de Panama auxquels il faut ajouter le canal de Kiel en Allemagne.

Canal de Suez

Le canal de Suez a été déclaré meutre par la Convention de Constantinople de 1888 (il serait plus exact de dire internationalisé). En temps de guerre certaines précautions sont prises. Il est interdit d'attendre les navires de guerre de la nation ennemie à moins de 3 milles de l'entrée du canal, et les navires de guerre de puissances ennemies ne peuvent s'y succéder qu'à l'intervalle de 24 heures.

Canal de Panama

Le canal de Panama a été l'objet d'une règlementation assez semblable en la forme et cependant assez différente quant aux résultats. Elle a en effet sa source dans un simple traité bilatéral entre la Grande Bretagne et les Etats-Unis, de sorte que ce traité ne lie que ces deux puissances. Les Etats-Unis ont obtenu de Panama en 1903, non plus un bail à long terme comme c'était le cas avec la Colombie, mais une concession perpétuelle qui leur permet d'exercer tous les attributs de la souveraineté.

Canal de Kiel

Le canal de Kiel est un canal creusé par l'Allemagne sur son territoire pour éviter le passage par les détroits du Danemark et de la Sgède. Ce canal était considéré avant la guerre comme propriété allemande. Le traité de Versailles l'a internationalisé même pour le temps de guerre (affaire du Wimbledon).

Jusqu'à ces dernières années avec le territoire ou domaine terrestre, le domaine fluvial et le domaine maritime, on avait achevé l'étude des domaines appartenant à l'Etat. Il faut maintenant ajouter le domaine aérien.

Quels sont les droits de l'Etat sur son domaine aérien et quels sont les droits des autres Etats au point de vue de la navigation aérienne ?

D - le domaine aérien

2 théories extrêmes en présence

La question est très discutée actuellement. Il y a encore deux théories extrêmes, comme aux XVII° et XVIII° siècles il y avait les deux théories de la mer fermée (mare clausum) et de la mer libre (mare liberum)

Conception intermédiaire

Mais on rejette en général aujourd'hui ces deux extrêmes : air libre et air fermé (c'est-à-dire souveraineté absolue de l'Etat) et on arrive à une conception intermédiaire qui est la seule pratique.

Convention de Paris 1919

Ce n'est qu'en 1919 qu'un effort sérieux fût réalisé pour la première fois en vue de l'unification du droit international par la Convention de Paris du 3 octobre 1919.

Source : BIU Cujas

Elle part du principe inexact de la souveraineté complète et exclusive de l'Etat sur l'air au-dessus de lui par une fâcheuse analogie avec le droit du propriétaire comportant le dessous et le dessus du sol. Elle établit ensuite plusieurs restrictions à ce principe. Mais de plus cette convention présentait des inconvénients assez graves : d'abord elle ne visait que le temps de paix et non le temps de guerre, moment où une règlementation serait utile. Même pour le temps de paix elle présentait des lacunes graves. Elle était signée peu après la guerre et elle comportait au profit de certains Etats des avantages contraires au principe de l'égalité juridique. Les cinq principales Puissances alliées et associées se réservaient la majorité des voix dans la Compagnie internationale de navigation aérienne (C.I.N.A.).

Les inconvénients

Cette convention interdisait aux Etats contractants de laisser survoler leur territoire par des aéronefs de la nationalité des Etats non contractants. Ceci visait les anciens Etats ennemis. C'était plutôt des règles de temps de guerre que de temps de paix, aussi plusieurs Etats se refusèrent-ils à la signer.

En 1927 on réunit à Washington une Commission panaméricaine pour la navigation aérienne; l'année précédente une Conférence ibéro-américaine s'était réunie à Madrid, de sorte qu'on courait risque de se trouver en présence d'une triple réglementation de l'aviation. C'était contraire aux principes de l'aviation qui est par essence une chose internationale, aussi une seconde Conférence internationale s'est-elle réunie à Paris en 1929. 43 Etats se trouvèrent réunis; les Etats signataires de la première convention qui étaient au nombre de 26, et 17 autres Etats non signataires dont les Etats-Unis et l'Allemagne; la nouvelle convention fut donc très générale. Elle combla les lacunes de l'ancienne. Elle passa même au principe de l'égalité absolue de tous les Etats, ce qui est peut-être aller un peu loin. Il semble que sous couleur d'égalité juridique on ait abusé et on soit passé de l'égalité juridique à l'égalité politique et sociale qui est inexacte. Les Puissances ayant créé des services internationaux devraient avoir une prépondérance sur ceux qui n'en ont pas créé. Malgré cet inconvénient depuis cette Conférence, on commence à avoir une réglementation internationale générale en ce qui concerne ces questions de développement de commerce et de transit.

Convention de 1929

Source : BIU Cujas

E - Biens non appropriables

La pleine mer

Ces biens ne comprennent que la pleine mer puisqu'il n'y a pas encore d'air libre, sauf celui se trouvant au-dessus de la pleine mer.

Quelles sont les règles concernant l'usage de ces biens communs (expression qui est plus exacte que celle de res nullius) ?

Liberté de navigation et de pêche

Il y a liberté de navigation et liberté de pêche, mais cette liberté peut être restreinte, et elle a été restreinte en fait par des accords entre Etats. Elle est restreinte dans la mer du Nord où les Etats voisins ont interdit le système des cabarets flottants qui démoralisaient les marins, elle est restreinte en ce qui concerne les phoques de la mer de Behring dont les Etats-Unis considéraient la capture intensive comme contraire aux bonnes moeurs; ils ont réussi à la faire réglementer et il est en effet plus naturel d'utiliser d'une façon régulière des pêches qui enrichissent un grand nombre d'habitants que de les tarir en quelques années.

Câbles sous-marins

Liberté de la pose des câbles sous-marins. Une convention de Paris a établi une garantie collective des puissances. Cette garantie ne vise que le temps de paix et en temps de guerre on admet qu'un belligérant peut détruire les câbles sous-marins aboutissant sur le territoire d'un autre belligérant.

Restrictions à la liberté de la pleine mer

Le principe de la liberté de la pleine mer ne comprend plus aujourd'hui que deux restrictions visant la piraterie et la traite des nègres.

Piraterie

En ce qui concerne le pirate il suffit de rappeler qu'il a été de tous temps défini comme l'ennemi du genre humain. C'est celui qui s'attaque dans un but de lucre à un navire de n'importe quelle nation. Autrefois le pirate saisi était pendu sans jugement. Aujourd'hui on l'amène dans un port pour être jugé. Il y a une grande distinction entre le pirate et le corsaire. Le corsaire était un belligérant qui recevait de son Etat des lettres de marque ou de course lui permettant de courir sus à l'ennemi. Le corsaire a été supprimé dans les rapports entre presque tous les Etats par la déclaration de Paris de 1856.

Traite des nègres

La seconde restriction à la liberté de la pleine mer vise la traite des nègres.

Pour faire disparaître ce commerce scandaleux qui a dépeuplé l'Afrique, les Etats s'entendirent par une convention de Londres en 1841 pour permettre aux

Droit de visite

navires de guerre de toutes les nations d'exercer un droit de visite à l'égard des navires de commerce

Source : BIU Cujas

étrangers et spécialement des barques indigènes qui étaient susceptibles de se livrer à ce genre de trafic. Puis comme on avait accusé l'Angleterre d'abuser de ce droit pour arrêter des navires de commerce sans soupçons suffisants on supprima cette convention; elle est remplacée aujourd'hui par la convention de Saint-Germain en Laye de 1919. La traite des nègres aujourd'hui s'effectue moins qu'autrefois par mer; il n'y a plus de traite par mer que dans un espace très limité, entre l'Arabie et la côte africaine de la mer Rouge.

Le navire en pleine mer

A part ces deux exceptions le navire, soit de commerce, soit de guerre, ne dépend en pleine mer que des pouvoirs publics de l'Etat duquel il relève. Il est considéré en quelque sorte comme faisant partie du territoire de l'Etat. L'enfant né en pleine mer sur un navire français est considéré comme né en France. Les délits et crimes commis en mer sont justiciables des tribunaux français quand ils sont commis sur des navires français.

Le navire dans un port étranger
Théorie de l'exterritorialité

Que décider pour les navires se trouvant dans un port étranger ? On a prétendu appliquer ici la règle de l'exterritorialité qui est tout à fait inexacte. Elle l'est complètement en ce qui concerne les navires de commerce; ceux-ci dans un port étranger sont soumis à toutes les règles posées par l'autorité locale; la seule chose dont ne s'occupe pas l'autorité locale, pour des raisons de courtoisie et de simplification, sont les rixes ayant lieu à bord à la condition que l'ordre du port ne soit pas troublé; pour ce qui est des délits commis à bord si l'auteur ou la victime sont étrangers à l'équipage, l'autorité locale est compétente. S'il y a fuite du navire et que, la poursuite soit commencée en mer territoriale, elle peut être continuée en pleine mer.

L'exterritorialité n'existe que pour le navire de guerre. Il est considéré comme une partie du territoire dont il porte le pavillon. Les crimes et délits commis à bord ne relèvent que de l'autorité étrangère. L'autorité locale peut seulement demander au navire de quitter le port si sa présence en trouble l'ordre.

Nationalité des navires

La nationalité des navires est une question de droit maritime. Chaque Etat fixe comme il le veut les règles suivant lesquelles il permet à un navire de porter son pavillon. En France, il faut en principe que le navire soit d'origine française, mais on admet aujourd'hui qu'il peut y avoir francisation du navire construit à l'étranger moyennant le paiement de droits il faut de plus que la propriété du navire soit à des Français, autrefois en entier, aujourd'hui par moitié seulement; enfin il faut que les officiers et

Source : BIU Cujas

les 3/4 de l'équipage soient français.

D'autres pays ont des règles tout à fait différentes. L'Angleterre, qui a trop de navires pour qu'ils puissent être montés exclusivement par des marins anglais, admet que l'équipage ou les officiers soient étrangers, mais le navire doit appartenir en entier à des Anglais.

Avant d'étudier les conflits internationaux et leurs modes de solution, il nous faut dire quelques mots sur le fonctionnement de l'organisation publique internationale pour montrer comment cette organisation voit augmenter constamment ses services publics. Il ne s'agira ici que d'un rappel puisque la plupart de ces services publics ont déjà été vus.

Section IV

Fonctionnement de l'organisation publique internationale

Même développement que dans le droit administratif interne

Le droit international public connaît le même mouvement de développement qui s'est produit dans le droit administratif interne il y a un siècle. Presque tous les services publics actuels - assistance, enseignement, hygiène, travail, transports en commun, - n'existaient pas il y a un siècle, ou étaient effectués par d'autres corps que l'Etat. Nous avons assisté à une floraison des services publics nationaux. Nous constatons la même chose à l'heure actuelle en ce qui concerne l'internationalisation de certains services publics. Il y a un droit administratif international; il existe des établissements publics internationaux et des services internationaux non personnalisés. Les principaux services internationaux consistent aujourd'hui dans le comtrôle des mandats internationaux et le contrôle des minorités. Il y a là deux grands services créés depuis le Pacte. Il y avait auparavant toute une série d'Unions et de Bureaux internationaux dont la plupart n'avaient qu'une portée administrative en quelque sorte; ils n'étaient pas internationalement personnalisés. Il suffit de citer les noms de ces services: l'Union postale universelle qui siégeait à Berne, l'Union télégraphique (antérieure à la précédente), l'Union des poids et mesures avec un Bureau international à Saint-Cloud; il y avait une Union monétaire latine qui a disparu; il y a eu des Unions douanières dont le type achevé était le Zollverein allemand. Dernièrement l'Allemagne et l'Autriche ont cherché à créer une union douanière de ce genre, l'Anchluss

Droit administratif international

Union et Bureaux internationaux

Source : BIU Cujas

Elle a été déclarée irrégulière contraire au traité de Versailles et à certains protocoles particuliers par une décision de la Cour permanente.

Il existe des Unions pour la protection de la propriété littéraire et artistique, pour la protection de la propriété industrielle et commerciale et une Union relative aux chemins de fer. La Société des Nations a créé aussi quelques organismes nouveaux, notamment une Commission consultative des communications et du transit, puis une organisation technique sanitaire.

Organisation internationale du Travail

Quelques mots sur un organisme important : l'Organisation internationale du Travail. La partie 13 du Traité de Versailles s'occupe de la législation internationale du travail pour assurer de meilleures conditions de travail aux ouvriers. On a créé pour cela toute une organisation qui présente un vif intérêt au point de vue international. Cette organisation comprend deux organes : la Conférence générale et le Bureau international du Travail.

1°-Conférence générale

La Conférence générale est un véritable parlement international du travail qui se réunit en principe tous les ans. On peut citer la Conférence de Washington en 1919 pour le travail des femmes et des enfants, et sur la durée du travail, celle de Gênes en 1920 sur le travail des marins, celle de Genève en 1921 sur les travailleurs agricoles.

Ces Conférences peuvent prendre deux sortes de mesures : d'abord des adresses à tel ou tel Membre (recommandations, mais non décisions, car la Conférence n'est pas un organe législatif), quand elle constate une lacune dans la législation de cet Etat ou une violation passée. Si la Conférence considère que, sur un point d'intérêt général, il y a lieu de prendre une disposition nouvelle, elle peut élaborer un projet de convention internationale (art. 405 du Traité de Versailles). Les autorités compétentes, Parlements ou Gouvernements sont obligés de se saisir de la question; les Etats ne peuvent pas amender la recommandation, ils ne peuvent que l'accepter ou la rejeter en bloc c'est une sage combinaison. Nous trouvons ici une disposition analogue à celle qui existait sous le Consulat et le premier Empire par rapport aux projets déposés devant le Corps législatif. Il y a là une atteinte assez marquée à la souveraineté des Etats puisqu'ils ne peuvent qu'accepter ou rejeter, mais non modifier le projet de la Conférence.

2°- Bureau international du Travail (B.I.T.)

Le Bureau international du Travail (B.I.T.) est le un organe permanent; il comprend un directeur (qui a été longtemps M. Albert Thomas) et un conseil d'ad-

Source : BIU Cujas

ministration qui nomme le bureau. Ce conseil est composé d'une façon très intéressante : parmi ses membres, la moitié représente les gouvernements, un quart les patrons, un quart les ouvriers. On a cherché à réaliser quelque chose d'analogue à ce qui avait été tenté en France avec les syndicats mixtes représentant les patrons et les ouvriers.

Cet organisme a donné à Genève de très bons résultats; au principe du vote par tête il a substitué la possibilité de conciliation entre ouvriers et patrons avec départage le cas échéant par les gouvernements. Le B.I.T. a pris des initiatives très intéressantes.

Les dépenses de la S.D.N.

Les dépenses de tous ces bureaux sont supportées par la S.D.N. On croit parfois que le fonctionnement de ces organes internationaux est une cause de ruine pour les Etats. Or en 1925 la charge revenait en France à 6 centimes or par tête d'habitant. Pour l'exercice 1933 les dépenses totales effectuées par l'ensemble des Etats membres de la S.D.N. se sont élevées à 33 millions de francs or à partager entre 56 Etats d'après un barême adopté par l'Assemblée. La part de la France est d'environ 2 millions de francs or. C'est le budget d'une ville de second ordre. On ne peut donc pas dire que ce soit là un fardeau insupportable, alors que le budget national dépasse chez nous 50 milliards. Grâce à ces services internationaux ont pu être réalisés au point de vue de l'hygiène, de l'organisation du travail, de la solution des conflits internationaux, des progrès que sans eux on eût pu attendre bien longtemps encore.

Chapitre IV

LES CONFLITS INTERNATIONAUX

LEURS MODES DE SOLUTION

Les conflits entre Etats sont une chose inévitable comme les conflits entre particuliers, mais jusqu'ici leur mode de solution normal à défaut d'entente amiable, était le recours à la force qui entre Etats prenait le nom de guerre . C'est là ce qu'on tente aujourd'hui de modifier en recourant comme entre particuliers ou entre collectivités secondaires (communes, provinces) à des modes de solutions pacifiques).

Source : BIU Cujas

Section I

Modes pacifiques de solution des conflits

Les modes pacifiques de solution des conflits sont assez nombreux; il y a les négociations diplomatiques, les bons offices, la médiation, la conciliation, l'arbitrage, la juridiction.

§ 1 - Les négociations diplomatiques

Les négociations directes constituent le mode normal

Il ne faut pas croire que leur importance décroîtra avec l'introduction de nouveaux modes de solution pacifique des conflits. Les négociations directes constituent comme toujours le mode normal. Quand des particuliers raisonnables ont entre eux une difficulté, leur premier mouvement n'est pas d'aller devant les tribunaux; ils cherchent à s'entendre. Il doit en être de même entre Etats; le plus souvent les Etats en litige s'entendront entre eux. Quand la question est particulièrement grave et qu'elle touche aux intérêts de plusieurs autres Etats qui craignent d'être entraînés dans le conflit, la discussion a lieu entre plusieurs Etats à la fois dans des congrès ou dans des conférences. Auparavant on réservait le nom de congrès aux réunions où figuraient les souverains eux-mêmes et celui de conférences aux réunions où ne figuraient que des agents diplomatiques. On ne fait plus cette différence aujourd'hui; d'ailleurs les chefs d'Etat ne figurent plus dans ces réunions; le président Wilson cependant a pris part personnellement aux négociations du traité de Versailles, mais il ne faisait pas partie d'un pays à régime parlementaire.

Congrès et Conférences

Grandes Conférences

On peut citer parmi les principaux congrès ou conférences, les Conférences de La Haye, et, comme conférences survenues après une guerre :

Le Congrès de Westphalie (1648)

Le Congrès d'Utrecht (1713)

Le Congrès de Vienne (1815)

Le Congrès de Paris (1856) après la guerre de Crimée.

Enfin la Conférence de la Paix (1919) d'où devait sortir la Société des Nations.

Il ne faut pas les multiplier

Congrès et conférences sont utiles mais il ne faut pas les multiplier au point où ils dégènèrent en abus. C'est ce qui est arrivé après le traité de Versailles où l'on a vu se réunir dans les différentes capitales ou villes d'eaux de nombreuses conférences qui avaient pour but de modifier ou supprimer des clauses des anciens traités. D'une façon générale quand

"Les Cours de Droit"
Source : BIU Cujas LA SORBONNE, 3
U
Répétitions Écrites et Orales
Reproduction interdite

un traité vient d'être conclu il faut en principe le respecter, sinon les premières concessions courent risque d'en entraîner rapidement de nouvelles.

§ 2 - Bons offices, médiation, conciliation

Ces trois modes présentent entre eux d'assez grands rapports. Dans les bons offices et dans la médiation c'est une puissance tierce qui s'entremet pour

Bons offices

éviter une guerre entre d'autres Etats. La seule différence entre ces deux modes de solution, c'est que la forme des bons offices est moins solennelle. Elle ne suppose pas le consentement des Etats en litige et l'Etat qui intervient pour proposer ses bons offices ne prend pas une part directe aux négociations, il se borne à essayer de mettre en rapport les Etats en

Médiation

litige. Dans la médiation la puissance intermédiaire prend part aux négociations. On peut citer comme exemple de médiation celle du pape Léon XIII entre l'Espagne et l'Allemagne relativement aux îles Carolines.

Pas de solution obligatoire

Bons offices et médiation, ne comportent pas de solution obligatoire; ils ont ce caractère de pouvoir intervenir dans tous les litiges, même ceux qui intéressent l'honneur ou les intérêts vitaux des Etats.

La médiation de La Haye

Le premier voeu en faveur de la médiation a été émis au Congrès de Paris en 1856. Les conférences de La Haye l'ont précisé. D'après elles les Puissances conviennent, en cas de conflit, d'avoir recours à la médiation de puissances amies. De ce mot "conviennent" résultait un engagement. C'est pour cela que certains auteurs ont considéré que l'Allemagne, en 1914, avait violé les conventions de La Haye, puisqu'elle aurait dû recourir à la médiation de puissances amies, alors qu'elle a au contraire écarté toutes les tentatives en ce sens. On voit qu'on peut dire que les conventions de La Haye, si elles avaient échoué pour l'arbitrage obligatoire, avaient déjà institué une médiation recommandée, mais moins précise que celle qu'est venue plus tard organiser la S.D.N.

Conciliation

La médiation aujourd'hui est en général remplacée par la conciliation. Quels sont les points de rapport et les différences de ces deux modes de solution ?

Dans les deux cas on ne se trouve pas en présence d'une décision. Ce ne sont que des propositions soumises aux Etats en litige. Le médiateur ou le conciliateur n'est pas tenu de rester sur le terrain du droit comme c'est le cas de l'arbitre ou du juge. Il peut se placer sur le terrain de la plus large équité. Il peut chercher en dehors du cas qui lui est soumis

Source : BIU Cujas

des éléments de transaction. C'est la grande supériorité de la conciliation et de la médiation sur l'arbitrage ou la juridiction.

Leur différence est surtout formelle. La médiation était presque toujours confiée au souverain d'un Etat tiers. La chose pouvait présenter des inconvénients, un souverain très souvent peut pencher en faveur de tel ou tel Etat; on préfère aujourd'hui confier la conciliation à des commissions de juristes ou de diplomates. Ces Commissions peuvent citer des témoins, prendre certaines mesures d'instruction. Elles se rapprochent ainsi de la forme juridictionnelle.

Traités Bryan

Un grand nombre de traités de conciliation avaient été conclus avant la guerre. Il faut surtout citer les traités Bryan (1). Ces traités visaient uniquement la conciliation; ils avaient pu écarter toutes les réserves traditionnelles relatives à l'honneur, l'indépendance, aux intérêts vitaux des Etats, mais ils ne comportaient aucune décision obligatoire et pas de sanctions. C'était un retard plus ou moins long aux mesures de guerre, qui permettait d'espérer une solution pacifique.

§ 3 - L'arbitrage (2)

Définition de l'arbitrage

L'arbitrage international a été défini par la convention de La Haye sur le règlement pacifique des conflits internationaux - car les conférences de La Haye ont cherché à assurer le règlement pacifique des conflits internationaux, et pour le cas où on aurait échoué, elles posaient les lois de la guerre. Dans les conventions auxquelles elles ont abouti sur l'arbitrage international, elles le définissent ainsi : "L'arbitrage international a pour objet le règlement des litiges entre les Etats par des juges de leur choix et sur la base du respect du droit ".

L'arbitrage est un juge

Cette définition montre bien la différence entre l'arbitrage et la médiation. L'arbitrage a pour objet le règlement des litiges. C'est donc une sentence et non pas un conseil ou un avis comme la médiation. L'arbitre est un juge. Mais la définition, très exacte, indique que l'arbitrage est un juge choisi par les parties. Etant juge il ne peut statuer que sur la base du respect du droit. Il ne peut sortir des bornes qui lui ont été fixées par le compromis d'arbitrage. Pour

(1) Du nom du Secrétaire d'Etat américain qui les avait préconisés

(2) V. le livre de M. Politis : "La Justice internationale".

Source : BIU Cujas

la même raison il ne peut normalement connaître que des questions juridiques. Il faut qu'il y ait un point de droit à trancher en conformité des principes du droit. L'arbitrage peut être précédé par la conciliation

Historique

Certains font remonter les précédents de l'arbitrage aux Amphictionies grecques. Au Moyen Age nous trouvons de nombreux cas d'arbitrage et même de juridiction. Pendant un certain temps, le Pape apparaît en effet comme l'arbitre ou même le juge né entre souverains chrétiens; presque tous les traités sont conclus sous la foi du serment; leur violation est donc un péché et le Pape peut en connaître à ce titre. Le Moyen Age a pratiqué aussi d'autres arbitrages; Saint-Louis a souvent été pris comme arbitre par des souverains étrangers. L'arbitrage cesse ensuite presque complètement de fonctionner. Au XVI°, au XVII°, au XVIII° siècles, on n'en rencontre plus. Le mouvement reprend en s'accroissant au XIX° siècle. Dans les 50 premières années de ce siècle nous comptons une vingtaine d'arbitrages; dans les 50 dernières années il y en a plus de 150. Ce sont d'abord des arbitrages portant sur un cas isolé, puis on arrivera à l'arbitrage obligatoire.

Sur quelles difficultés porte l'arbitrage ?

Affaire de l'Alabama

Au début il ne peut avoir pour but que de trancher un conflit existant; le plus célèbre est celui qui eut lieu dans l'affaire de l'Alabama, qui dura de 1865 à 1872 et qui faillit mettre aux prises la Grande-Bretagne et les Etats-Unis. L'Alabama était un navire corsaire utilisé par les Etats sudistes dans leur lutte contre les Etats du nord, qui causa à ces derniers de graves dommages, de sorte que les Etats du nord, une fois l'unité restaurée, demandèrent une indemnité à la Grande-Bretagne pour avoir laissé armer dans ses ports un corsaire. La Grande-Bretagne prétendait qu'elle n'avait pas de lois l'empêchant d'armer dans ses ports un navire destiné à d'autres Etats.

L'affaire fut soumise à des arbitres qui siégèrent à Genève après que les Etats en litige se furent mis d'accord pour poser les règles de Washington qui font aujourd'hui partie du droit international universel; elles se résument dans l'interdiction faite aux Etats neutres de laisser construire ou armer au profit des belligérants des navires de guerre sur leur territoire: (mais les citoyens neutres peuvent se livrer au commerce des armes et munitions de guerre sous leur responsabilité). Dans ces conditions la condamnation de l'Angleterre était certaine et eut lieu; l'arbitre anglais protesta,,mais la Grande Bretagne paya l'indemnité demandée. C'était un succès immense pour l'arbitrage qui avait permis d'éviter une guerre menaçante entre deux grands Etats.

Source : BIU Cujas

Litiges relatifs aux frontières

On peut indiquer que les arbitrages ont réussi souvent dans des litiges de frontières ou dans des litiges relatifs aux pêcheries. Les colonies étaient autrefois très mal délimitées. Pour les diverses Guyanes il y a eu souvent des arbitrages. La France y a recouru pour la Guyane française (délimitation avec le Brésil, et aussi du côté de la Guyane Hollandaise) la Guyane anglaise a dû recourir aussi à l'arbitrage.

Aff. de pêcheries maritimes

Les pêcheries maritimes donnent lieu fréquemment à des arbitrages, les pêcheurs d'un Etat allant parfois pêcher sur les côtes des Etats voisins. Du côté

Pêcheries de Terre-Neuve

de Terre-Neuve, il y a eu constamment des conflits entre Anglais, Français et Américains; l'Angleterre et la France finirent par conclure un traité d'arbitrage pour les pêcheries de Terre-Neuve. L'Angleterre et

Phoques de la mer de Behring

les Etats-Unis ont eu recours à l'arbitrage dans ces régions dans l'affaire de la pêche des phoques dans la mer de Behring; les arbitres ont donné raison à l'Angleterre parce que la liberté de pêche en haute mer n'était pas réglementée, mais ils ont posé des règles pour le règlementer par la suite; cet arbitrage a donc consisté en ce que nos anciens auteurs appelaient un arrêt de règlement, aujourd'hui interdit aux tribunaux en France par le Code Civil.

Compromis d'arbitrage

Dans tous ces cas il s'agissait de conflits, déjà nés et l'arbitrage ne pouvait être étendu à des cas à venir. Jusque-là en effet on avait conclu l'arbitrage comme résultant d'une sorte de traité entre Etats, le compromis d'arbitrage. Le compromis déterminait les questions à trancher, le choix des arbitres, et les Etats prenaient l'engagement d'accepter la sentence rendue. Presque toujours on considérait qu'un compromis ne pouvait porter que sur des questions proprement juridiques, et lorsqu'on commença à conclure des traités d'arbitrage plus généraux, on réservait l'honneur, la dignité nationale, les intérêts vitaux des Etats. C'était très dangereux parce que ce sont là des formules très vagues et qu'un Etat qui n'était pas de bonne foi pouvait toujours les invoquer pour se dégager de l'arbitrage. Pendant longtemps les arbitres choisis furent surtout des souverains. On s'aperçut que cela pouvait avoir des inconvénients; d'ailleurs le souverain en chargeait des juristes; autant valait donc s'adresser à eux directement. Ce n'est que plus tard qu'on eut l'idée d'établir une Cour permanente d'arbitrage.

Pouvoirs des arbitres

Le compromis doit toujours fixer les pouvoirs des arbitres. S'ils les dépassent, ils statuent "ultra petita" et leur décision est nulle. Le compromis peut aussi fixer les règles que suivront les arbitres; s'

Source : BIU Cujas

il ne les fixe pas ils statuent d'après les principes généraux du droit. L'arbitre juge en principe en droit et non en équité, il ne recourt à celles-ci qu'à défaut de règles de droit applicables.

Force exécutoire de la sentence

La sentence de l'arbitre a force exécutoire tout au moins en théorie.

Appel, révision

Il y a maintenant une tendance à permettre l'appel par devant la Cour permanente de justice internationale contre la décision des arbitres; auparavant la seule voie de recours était la révision devant le même arbitre en cas de survenance d'un fait nouveau qui aurait été de nature à modifier la sentence rendue s'il avait été connu avant qu'elle ne fut rendue.

On s'était posé la question de savoir si en cas de solution arbitrale condamnant un Etat à verser une indemnité, cette sentence devait être approuvée par les Chambres. On peut faire intervenir les Chambres pour le compromis, mais une fois que le compromis a été autorisé, l'indemnité doit être payée, sinon il y aurait là un acte contraire à la bonne foi entre Etats.

La clause compromissoire en droit public, et en droit privé

Certains Etats ne comprenaient que l'arbitrage pour un litige déjà né. C'était spécialement le cas de ceux qui n'admettent pas dans leur droit privé la clause compromissoire, clause consentant à l'avance à l'arbitrage pour le cas de difficultés, visant telle affaire. C'était le cas de la France jusqu'à la guerre; le fait que l'Alsace-Lorraine admettait la clause compromissoire l'a amenée à changer sa législation.

La clause compromissoire était infiniment plus utile en droit international qu'en droit privé, puisque dans le droit privé les parties ont toujours des juges tandis qu'il n'y en avait pas en droit international. Aussi petit à petit finit-on par admettre la clause compromissoire d'abord pour les différends résultant de l'application d'un traité donné; ce traité pouvait décider que les difficultés qu'il engendrerait seraient confiées à un arbitre. Puis de plus en plus l'arbitrage se généralisa quant à sa portée et quant au nombre des Etats qui l'adoptèrent. Le parlement italien, en 1873, vota une motion d'après laquelle la clause d'arbitrage devait être introduite dans les traités à conclure. En 1903 a été passé entre la France et la Grande Bretagne le premier traité spécifiant que ces puissances recourraient à l'arbitrage en cas de conflit; ce traité est le premier qui ait été passé à l'avance entre deux grandes puissances.

Arbitrage permanent

Nous arrivons à l'étape qui fut la plus difficile à franchir: l'étape de l'arbitrage dit permanent, ou général. L'arbitrage n'est jamais obligatoire en ce

Source : BIU Cujas

sens qu'on ne peut jamais l'imposer à des Etats qui n'en ont pas voulu, mais des Etats peuvent passer un compromis d'arbitrage général et une fois qu'ils l'ont passéils sont liés: l'arbitrage devient obligatoire pour eux en raison du traité conclu; c'est dans ce sens qu'il faut prendre le mot d'obligatoire.

En Amérique, vers la fin du siècle dernier, les 5 petits Etats de l'Amérique centrale, Costa-Rica, Guatemala, Honduras, Salvador et Nicaragua, conclurent entre eux un traité d'arbitrage permanent pour toutes les difficultés à naître. Ce début fut fâcheux. A plus d'une reprise on ne tint aucun compte de cet arbitrage et la guerre éclata malgré le traité.

L'arbitrage permanent à La Haye

Ce n'est qu'aux conférences de La Haye que l'arbitrage permanent fut discuté sur une base beaucoup plus large.

La première conférence, en 1899, avait déjà vu très grand à ce sujet. La Russie proposait un arbitrage obligatoire, pour un certain nombre de cas, notamment toutes les questions d'indemnité pécuniaire et l'interprétation de nombreux traités, traités de commerce, traités relatifs aux postes, aux chemins de fer, à la propriété intellectuelle, aux successions; elle admettait des réserves touchant à l'honneur et aux intérêts vitaux; malgré ces réserves, l'Allemagne fit une opposition absolue à ce projet; elle refusa d'accepter l'arbitrage obligatoire même dans les cas où elle l'avait accepté par convention bilatérale, déclarant que c'était autre chose que de se lier avec tous les autres Etats. Dans ces conditions on ne pouvait aller plus loin, étant donné le principe de l'unanimité et la Conférence termina ses travaux sur ce point par une déclaration réservant la possibilité d'extension de l'arbitrage et se présentant sous la forme un peu singulière d'une autorisation donnée aux Etats de conclure des traités d'arbitrage.

Ce fut à la seconde conférence de La Haye que la question de l'arbitrage fut reprise d'une façon très active, et faillit aboutir en 1907. Un accord partiel fut conclu sur un projet ingénieux qui fut adopté par 32 voix contre 9 et 3 abstentions; parmi les opposants étaient les Empires centraux et leurs alliés, Allemagne, Autriche-Hongrie, Bulgarie, Turquie. La situation était grave puisque, pour que la convention fût valable il fallait l'unanimité. La délégation russe proposa que tous les Etats signataires de l'accord conclussent une convention qui les lierait entre eux, mais plusieurs Etats se refusèrent à l'accepter; il ne faut pas s'en étonner; certains Etats acceptent de se lier par l'arbitrage obligatoire à condition que ce

Source : BIU Cujas

lien soit général; il ne l'était pas, de sorte que certaines Puissances retirèrent leur adhésion. Tout allait tomber. Il eut été triste de terminer par un désaccord complet. La délégation française, avec l'aide du délégué italien, proposa une déclaration relative à l'arbitrage obligatoire qui fut acceptée à l'unanimité moins 4 abstentions. Cette déclaration se résume ainsi: la Conférence est unanime à reconnaître le principe de l'arbitrage obligatoire sans aucune restriction pour les difficultés relatives à l'interprétation des traités. C'était déjà un pas considérable, il y avait entente sur la question de principe.

La déclaration de la 2e conférence sur l'arbitrage obligatoire

Un seul point cependant était visé: il eût fallu, pour bien faire, organiser une Cour d'arbitrage. On l'avait déjà essayé à la première conférence, mais on avait échoué.

La première Conférence a bien créé une Cour permanente d'arbitrage, mais le nom ne correspond pas à la réalité. Elle s'était en fait bornée à créer une liste d'arbitres. Tous les Etats nommant un certain nombre d'arbitres, 4 arbitres par Etat, ce qui faisait une liste considérable sur laquelle les Etats en cause pouvaient choisir des arbitres pour leur affaire. Il n'y avait pas ici un tribunal; les arbitres pouvaient changer à chaque litige; leur juridiction n'était pas obligatoire, et il n'y avait aucun organe permanent en dehors d'un bureau servant de greffe, siégeant à La Haye. Cette Cour d'arbitrage a perdu beaucoup de son importance depuis la création de la Cour permanente de justice internationale, aujourd'hui l'attribution la plus importante de la Cour permanente d'arbitrage est qu'elle participe à la nomination des membres de la Cour de Justice internationale; ce sont les "groupes nationaux" de la Cour permanente d'arbitrage qui présentent chacun un certain nombre de juristes parmi lesquels le Conseil et l'Assemblée choisiront.

La Cour permanente d'arbitrage

En cas de conflit chaque Etat prenait deux arbitres dans cette liste et ces arbitres réunis choisissaient un surarbitre.

Tout ceci ne s'était fait qu'avec quelques difficultés, mais quand on voulut à la seconde Conférence arriver à la réalisation d'une véritable Cour permanente, on se heurta à de graves difficultés venant cette fois des petits Etats. Les petits Etats pensaient bien que si on nommait un tribunal arbitral, le nombre des juges étant restreint, il ne resterait plus pour eux que le principe du roulement, pour la nomination de juges. Le Brésil comptait parmi les petits Etats; il s'opposa à ce que les grandes puissances eussent des juges permanents et les petits Etats des juges

Les petits Etats contre le projet de Cour permanente

Source : BIU Cujas

ne siégeant que par roulement. On se heurta à une opposition irréductible et la conférence se sépara sans avoir pris parti. De sorte que la question de l'arbitrage échouait à la fois sur la possibilité de l'arbitrage obligatoire du fait de l'opposition allemande, et quant à lacréation du tribunal arbitral du fait des petits Etats. Il faut cependant se dire que ce ne sont pas ces échecs qu'il faut voir; mais il faut penser que c'est la préparation des Conférences de La Haye qui a permis au pacte de la S.D.N. de réussir si vite.

Les affaires soumises à la Cour permanente d'arbitrage

Il semble que pendant un certain temps après les conférences de la Haye Cour permanente d'arbitrage n'eut pas grand succès auprès des Etats. Plusieurs conflits ne furent pas confiés aux juges de la Cour. Puis on commença à s'adresser à elle; les résultats furent satisfaisants et à la veille de la guerre on avait de plus en plus recours à elle en cas de conflit. M. Pillet dans son étude sur "les conventions de La Haye" a analysé les divers arrêts rendus par la Cour permanente d'arbitrage de La Haye. Sa grande critique porte sur ce fait que les arbitres, malgré les textes formels qui les instituent, ne se considèrent pas toujours comme juges. Leur grand but est de faire accepter leur jugement et pour cela il y a plutôt une transaction qu'un véritable jugement. Ils ont une tendance non pas à dire le droit d'une façon absolue, mais à proposer une solution acceptable par les deux Etats; les arrêts les plus importants rendus par la Cour permanente d'arbitrage sont les suivants :

Aff. des déserteurs de Casablanca

1°- L'affaire des déserteurs de Casablanca . C'était pendant l'occupation du Maroc par la France. Le conseil allemand à Casablanca avait organisé une sorte d'agence de désertion pour soldats de la Légion étrangère. Un jour un certain nombre d'Allemands, deux Russes et un Suisse ayant déserté, se mirent sous la protection du consul allemand qui tâcha de les faire embarquer sur un navire se trouvant dans le port. Le lieutenant du port voulut les empêcher d'embarquer, une bousculade se produisit, les agents du consulat allemand reçurent des coups après en avoir peut-être eux-mêmes donné; de sorte que cet incident faillit entraîner la guerre. La France se plaignit que les droits de l'occupant n'avaient pas été respectés, l'Allemagne de ce qu'on n'eût pas respecté son consul. L'affaire fut soumise à l'arbitrage non sans difficulté. l'Allemagne exigeait des excuses préalables, ce qui était inadmissible, puisqu'il fallait que la question de droit fût d'abord examinée. On se décida pour un arbitrage. Les arbitres reconnurent que les droits

"Les Cours de Droit" 3, PLACE DE LA SORBONNE, 3 U Répétitions Écrites et Orales Reproduction interdite
Source : BIU Cujas

de l'occupant primaient, mais la France avait eu tort en ce qui concerne les voies de fait contre les agents du Consulat, les deux parties ayant chacune un peu tort et un peu raison, des regrets réciproques furent exprimés. Le conflit a été si menaçant que tout le monde était heureux de le voir se terminer à ce prix.

Aff. des dettes du Vénézuéla

2 - L'affaire des dettes du Vénézuéla. Le Vénézuéla avait emprunté aux nationaux d'un certain nombre de pays et il oubliait de rembourser ses emprunts ou d'en servir les intérêts, sans nier toutefois sa dette. Quelques Etats se fatiguèrent d'attendre. La Grande-Bretagne, l'Allemagne et l'Italie décidèrent en 1902 un blocus pacifique des ports du Vénézuéla à titre de représailles, ce qui amena le paiement. Mais les autres Etats déclarèrent qu'ils prétendaient être payés sur le même pied que les Etats intervenants. Ceux-ci affirmaient qu'ils avaient un droit de priorité en raison des frais spéciaux qu'ils avaient fait pour le blocus, sans lequel le paiement n'aurait pas eu lieu; l'affaire fut soumise à l'arbitrage. Les arbitres reconnurent ce droit de priorité, M. Pillet critique vivement cette décision, si les Puissances doivent être payées de préférence parce qu'elles ont employé la force, c'est, dit-il, pousser à l'emploi de moyens violents, les risques de non-paiement étant pour ceux qui attendent.

Pêcheries du Canada

3° - Il y a eu également l'affaire des pêcheries du Canada et de Terre-Neuve entre les Etats-Unis et la Grande-Bretagne.

Les commissions internationales d'enquête

Les Conférences de la Haye ne se bornèrent pas à établir cette Cour permanente d'arbitrage. Elles ont créé un nouvel organisme qu'elles ont appelé les Commissions internationales d'enquête. Elles visent le cas où la difficulté porte non pas sur un point de droit mais sur un point de fait: incident de frontière par exemple (une arrestation a-t-elle eu lieu de tel ou tel côté de la frontière ?) La Russie proposa sans succès que cette commission fût obligatoire sur la demande d'une seule des deux parties; mais on n'obtint sa création qu'en cas d'accord des deux Etats. Très vite cette institution apparut comme très utile. Le cas le plus célèbre où elle a fonctionné est ce qu'on appelle celui du Dogger Bank (affaire des pêcheurs de Hull). C'est une affaire qui faillit amener la guerre entre la Russie et l'Angleterre. C'était le moment où la Russie venait d'ordonner à l'amiral Rodjestvenski de commencer cet immense périple autour de l'Afrique qui devait le mener de Pétrograd à Tchoushima où l'escadre russe devait être battue par le Japon. En traversant lamer du Nord l'escadre russe crut apercevoir

Aff. du Dogger Bank

Source : BIU Cujas

des torpilleurs japonais dissimulés derrière des navires de pêche anglais . L'amiral ordonna le tir et coula quelques-uns de ces navires. L'Angleterre éleva une protestation très énergique et on craignit une guerre. La France offrit immédiatement sa médiation. C'était d'autant plus naturel que tout reposait sur une question de pur fait : Y avait-il ou non des torpilleurs japonais ? La Commission fut réunie et les deux puissances l'acceptèrent. Elle siégea à Paris sous la présidence de l'amiral Fournier. Elle donna tort à la Russie sur la question de fait tout en admettant que l'erreur était excusable. La Russie s'inclina de sorte que le conflit fut résolu sans arbitrage. La Commission d'enquête ne pouvant statuer que sur le point de fait, il eût fallu, si les deux Etats avaient été jusqu'au bout de leur droit, un arbitrage pour fixer l'indemnité; mais la Russie, faisant ainsi preuve de sa bonne foi offrit immédiatement le versement d'une indemnité de sorte que la question fut tranchée sans avoir besoin de recourir à des arbitres.

Activité des commissions internationales d'enquête

Les Commissions internationales d'enquête ont fonctionné à diverses reprises, notamment au cours de la guerre italo-turque en 1912, dansun incident franco-italien à raison de la saisie de paquebots français accusés de faire de la contrebande de guerre; depuis le Pacte de la S.D.N. le Conseil y a recouru à diverses reprises, notamment pour l'affaire de Mossoul en 1924; en 1932 pour le conflit sino-japonais (rapport Lytton) et en 1933 et 1934 pour le conflit entre la Colombie et le Pérou et celui entre la Bolivie et le Paraguay.

§ 4 - La juridiction internationale

Le pouvoir judiciaire est d'un des plus spécialisés

Le pouvoir judiciaire est dans l'Etat un des plus spécialisés, c'est presque toujours par lui que commence la séparation des pouvoirs qui est beaucoup moins stricte entre les deux grands pouvoirs actifs, les pouvoirs législatif et exécutif. Un phénomène analogue se produit en droit international.

Création de la Cour permanente de justice internationale

Le Pacte de la S.D.N. avait prévu la création de la cour permanente de Justice internationale mais de crainte d'un nouvel échec elle n'avait pas osé l'organiser. On devait cependant obtenir très vite sa création grâce à un système ingénieux qui fut proposé par le Comité de juristes chargé de préparer le projet de création de cette Cour. On eut l'idée de créer de véritables juges internationaux, et non des juges appartenant à tel ou tel Etat, nommés par ces Etats. Ce sont les groupes nationaux de la Cour permanente

Désignation des juges.

Source : BIU Cujas

d'arbitrage, c'est-à-dire les 4 membres envoyés par chaque Etat qui, après consultation de la Cour suprême de leur pays et des Facultés de droit, présentent deux candidats s'il y a un siège vacant; s'il y en a plus de deux, chaque groupe national ne peut jamais présenter plus de quatre noms dont deux au plus de sa nationalité. La S.D.N. se trouve ainsi en présence d'un assez grand nombre de propositions; le choix définitif est fait en vertu d'un double vote émis dans chaque cas à la majorité par le Conseil et par l'Assemblée de la S.D.N. Les grandes Puissances ont toutes une représentation permanente au Conseil; par conséquent on ne pourra pas nommer de juges n'appartenant qu'aux petites Puissances et cependant le vote de l'Assemblée où tous les Etats sont sur pied d'égalité donne satisfaction au principe de l'égalité des nations. Les juges ainsi nommés sont bien des juges internationaux. En cas de conflit, le Conseil et l'Assemblée ne pouvant pas s'entendre, une Commission mixte est chargée de faire la présentation; si elle ne réussit pas, ce sont les juges déjà élus qui nomment eux-mêmes les juges restant à élire.

La Cour permanente de justice internationale comprenait lors de sa création 12 juges et 4 suppléants. En fait les affaires ont été plus nombreuses qu'on ne pouvait le croire. Les juges suppléants furent constamment appelés à siéger, et une révision du statut de la Cour qui a eu lieu en 1929 a décidé qu'il y aurait désormais 15 juges titulaires. Mais il n'y a pas besoin qu'ils soient tous présents pour que le tribunal soit régulièrement constitué, la cour pouvant statuer à 11 membres et même 9 en cas d'empêchement.

C'est une émanation de la S.D.N.

La Cour permanente est-elle une émanation de la S.D.N. ? En fait, cela n'est pas douteux; elle n'aurait pas été créée, surtout si rapidement, sans la S.D.N., mais il y a un intérêt pratique à ne pas la présenter comme telle, puisqu'on désire que la juridiction de la Cour permanente soit universelle et que quelques grands Etats ne font pas partie de la S.D.N. Or un Etat quelconque peut recourir à la Cour permanente, il y a donc intérêt à la désolidariser de la S.D.N., bien que ce soit la S.D.N. qui l'ait créée et en assure le fonctionnement.

Quand on parle des Etats non membres de la S.D.N. qui pourraient accepter la juridiction de la Cour permanente, on vise surtout les Etats-Unis. A plusieurs reprises, ils ont paru disposés à accepter la compétence de la Cour permanente et il semble bien que ce soit encore la disposition d'esprit du Président Roosevelt. Mais ils ont été arrêtés par les scrupules du Sénat,

Source : BIU Cujas

scrupules portant surtout sur un point : le Sénat croyait que chacun des membres du Conseil pouvait empêcher la Cour permanente de statuer par un avis consultatif sur une question, qui lui est présentée. Nous verrons en effet que le Conseil et l'assemblée ont le droit de demander à la Cour permanente des avis consultatifs. Mais la question s'était posée de savoir si c'était là une question de procédure ou une question de fond, car pour une question de fond, il aurait fallu l'unanimité du Conseil, tandis que pour une question de procédure la majorité suffisait. Et si comme le croyaient les Etats-Unis, il avait fallu l'unanimité du conseil, il en serait résulté qu'un membre du conseil pouvait, par son veto, empêcher une affaire d'être soumise à la Cour permanente, même pour avis, et les Etats-Unis tenaient essentiellement à ce qu'il en soit de même pour eux; or comme ils n'étaient pas membres du conseil, ils n'auraient pas eu ce droit de veto.

On a réussi à leur donner satisfaction par un protocole dans lequel il a été admis que lorsque les Etats-Unis revendiqueraient un intérêt particulier empêchant la Cour de statuer si la Cour rejetait leur prétention, ils avaient le droit de se retirer. De cette façon ils pouvaient empêcher la Cour de donner un avis consultatif sur un point qui ne leur irait pas, et très probablement parce qu'ils craignaient d'avoir tort devant la Cour. Il semblait que c'était là le maximum des concessions qu' on pût faire aux Etats-Unis et que le Sénat américain ne pouvait pas, dans ces conditions, ne pas donner son adhésion; mais il est extrêmement pointilleux sur ses droits; il l'a fait attendre plus de deux années et récemment, en janvier 1935, il vient de se prononcer en sens contraire, la majorité des deux tiers n'ayant pu être obtenue.

Les membres de la Cour permanente sont élus pour neuf ans et sont rééligibles. On avait pensé qu'ils pourraient être professeurs ou magistrats et conserver leurs fonctions parce que, siégeant peu souvent, les vacances leur suffiraient. Mais ils siègent presque constamment, vacances à part. Il valait donc mieux décider qu'il y avait incompatibilité entre l'exercice d'une autre fonction et la qualité de juge; c'est ce qu'a fait la révision du statut de la Cour.

Particularités qui différencient cette juridiction des autres

Il faut indiquer deux autres particularités, qui la différencient des autres juridictions, tout au moins des juridictions continentales, car elle se rapproche, au contraire, tout au moins au second point de vue, des juridictions anglo-saxonnes.

La première de ces particularités, c'est que les

Source : BIU Cujas

Anglo-saxons ont admis que les juges des Etats en cause pouvaient continuer à siéger. Ordinairement, il y a en ce cas récusation, mais il a semblé qu'il n'y avait pas d'inconvénient du moment que les juges des deux pays en conflit étaient présents. Si l'un des deux Etats seul a un juge, l'autre peut nommer un juge ad hoc. Dans ce cas, il apparaît nettement qu'on se trouve en présence d'un juge national; il aurait peut-être été préférable de dénationaliser tous les juges, de les considérer comme des juges internationaux.

Une autre particularité, qui vient des Anglo-saxons, est celle qui donne aux juges dissidents le droit de faire connaître leur avis; quand un juge fait partie de la minorité, il a le droit de faire connaître les motifs qui l'empêchent d'accepter l'avis de la majorité.

Il y a là une obligation d'impartialité, à laquelle les Anglo-Saxons tiennent particulièrement, mais qui présente d'assez graves inconvénients. Si les juges dissidents présentent leur avis d'une façon très nette et convaincante, ce n'est pas de nature à fortifier l'avis de la Cour. or il est arrivé, dans des affaires extrêmement importantes, que la Cour se partage d'une façon absolument égale. C'est ce qui s'est produit notamment dans des cas où la France était en jeu, et elle a perdu des affaires importantes à la voix prépondérante du président.

Sa compétence n'est pas obligatoire

La compétence de la Cour est-elle obligatoire au moins en certains cas, pour les conflits juridiques par exemple ? Les juristes, qui ont rédigé le projet de pacte, ont tenté d'obtenir ce résultat, mais l'assemblée et le Conseil n'ont pas osé les suivre, on a seulement décidé que les Etats qui voudraient rendre la compétence de la Cour obligatoire pour toutes les affaires les concernant, n'auraient qu'à signer une clause facultative (art. 38 du Pacte), moyennant laquelle ils seraient engagés à l'égard de tous les autres Etats ayant déjà signé.

Arrêts et avis consultatifs

Cette leçon sera consacrée à l'examen des principaux arrêts et avis consultatifs de la Cour. Il faut bien distinguer les deux choses, quoiqu'elles soient de plus en plus ressemblantes, en ce qui concerne la procédure, mais l'arrêt est une véritable sentence judiciaire, tandis que l'avis consultatif est un simple conseil donné par la Cour permanente sur la demande du Conseil de la S.D.N. ou de l'assemblée. Pratiquement, d'ailleurs, l'avis consultatif est toujours suivi; du moment que le conseil ou l'assemblée ont demandé l'avis de la Cour, ils ne peuvent guère ne pas le suivre.

Je ne puis pas parler de toutes les affaires qui

Source : BIU Cujas

ont été portées devant la Cour permanente, car elles sont déjà très nombreuses, mais j'exposerai les principales.

Considérons d'abord les arrêts proprement dits. J'ai déjà parlé du Wimbledon, ce navire anglais affrêté par des Français qui fut l'occasion du premier arrêt de la Cour permanente. Ce vapeur avait été chargé de matériel d'artillerie à destination de Dantzig au cours des hostilités russo-polonaises. Les Polonais l'attendaient donc avec impatience. Mais lorsque ce vapeur pour aller plus vite, se présenta devant le canal de Kiel, l'Allemagne lui interdit le passage au nom de sa neutralité et déclara que si le passage devait être toujours libre, au nom du Traité de Versailles, il aurait été contraire à sa souveraineté de ne pas tenir compte de la déclaration de neutralité prise conformément à son droit et qui l'empêchait de laisser passer des navires chargés de munitions à destination des belligérants.

Le vapeur, après avoir attendu plusieurs jours, fit le tour par le Danemark et arriva à Dantzig après treize jours de retard. Or on sait combien les surestaries montent haut pour les vapeurs de certaine importance.

La Conférence des ambassadeurs négocia, à ce sujet, avec le gouvernement autrichien, mais les négociations n'aboutirent pas. Alors les gouvernements britannique, français, italien et japonais décidèrent de porter l'affaire devant la Cour permanente. Le gouvernement japonais intervenait d'après l'art. 63, car il était signataire du traité de Versailles.

Donc, dans une requête adressée à la Cour, ces divers gouvernements demandèrent qu'il plût à la Cour de juger si les autorités allemandes avaient refusé à tort le passage au vapeur et d'accorder une réparation pour le préjudice subi par les surestaries. La décision de la Cour est du 17 août 1923. Elle devait interpréter l'art. 380 du Traité de Versailles, puisque c'est cet article qui ordonnait le libre passage par le canal et c'est à ses dispositions que contrevenait l'ordonnance des autorités prussiennes.

Le texte de cet article paraît extrêmement clair et tel fut l'avis de la Cour. D'après lui, le Canal de Kiel a cessé d'être une voie allemande et la liberté de passage existe pour tous les Etats en vertu de ce texte formel. Elle est soumise à une seule condition : c'est que l'Etat qui veut en user doit être en paix avec l'Allemagne. Le traité vise à la fois le temps de paix et le temps de guerre, il est donc applicable aussi bien au cas d'une Allemagne neutre que

Source : BIU Cujas

d'une Allemagne non neutre.

Il est vrai, dit la Cour, que ce régime est une dérogation au droit de souveraineté et que, par conséquent, la clause doit être interprétée restrictivement, mais une interprétation restrictive ne peut pas arriver à faire dire au traité exactement le contraire de ce qu'il dit. Donc le traité a restreint sur ce point l'exercice du droit souverain de l'Allemagne mais cela arrive constamment et on peut dire que tout traité par lequel un Etat assume certaines obligations porte atteinte à ce droit.

Par conséquent l'Allemagne devait respecter ses obligations contractuelles; le respect du contrat l'emportait sur sa façon de concevoir la neutralité. Or le fait d'avoir interdit le passage du canal de Kiel au vapeur Wimbledon constituait, de la part de l'Allemagne, une violation de l'art. 380 du Traité de Versailles.

Quant à l'obligation de réparer le préjudice causé qui incombait à l'Allemagne, la Cour a admis à peu près les conclusions du demandeur, sauf quelques réserves. Il y eut seulement deux juges titulaires qui ne se rallièrent pas à l'arrêt de la Cour et rédigèrent une opinion dissidente.

La seconde affaire est une affaire où l'Allemagne est encore en jeu (elle l'a été très souvent), affaire entre l'Allemagne et la Pologne, au sujet des intérêts allemands en Haute-Silésie polonaise, notamment de l'usine de Chorzow et de grands fonds ruraux. Plusieurs arrêts rendus sur la question par la Cour dans son arrêt N° 6 du 25 mai 1926 sont cités très souvent.

Les faits sont assez difficiles à exposer, mais il suffit de savoir le sens général de la question. Le gouvernement allemand conclut, au cours de la guerre, avec une société allemande, une concession au sujet d'une usine d'azote à Chorzow. Puis, il s'arrangea de façon à vendre l'usine à une nouvelle société, alors que la direction et l'exploitation demeuraient à l'ancienne société.

La mutation de propriété fut dûment transcrite, mais le tribunal, devenu polonais à la fin de la guerre, annula l'inscription. Il rétablit la situation antérieure. Alors, les biens étant des biens allemands, il ordonna la transcription du droit de propriété au nom du gouvernement polonais qui, en vertu de l'art. 256 du Traité de Versailles, avait le droit d'exproprier certains biens allemands. Aussitôt après, le fondé de pouvoir du gouvernement polonais fut mis en possession de l'usine et se chargea de son administration. Il en fut de même à l'égard de certains grands propriétaires

Source : BIU Cujas

en Haute-Silésie.

Le gouvernement allemand par une requête du 15 mai 1925, porta ces faits devant la Cour permanente. Donc la question de fond était soumise à la cour par une requête allemande; il s'agissait de savoir si l'expropriation opérée par le gouvernement polonais était légale. Or le traité de Versailles et une loi polonaise prise en vertu de ce traité reconnaissaient à la Pologne un certain droit d'expropriation.

La Cour déclare - et ici on ne peut guère ne pas la suivre, - qu'une expropriation de ce genre constitue une dérogation au respect des droits acquis et du droit de propriété, principes admis tous deux par le droit international commun. C'était la première fois qu'on affirmait l'existence de ce droit international s'imposant aux Etats en dehors de tout traité et en vertu duquel cette dérogation devait être exceptionnelle et exclusive. Le raisonnement est exact: toute dérogation dépassant les limites du droit international commun et qui n'est pas justifiée par un texte spécial, est incompatible avec la légalité internationale.

Dans ces conditions, la Cour jugea que les expropriations effectuées par la Pologne dépassaient le cas prévu et devaient être annulées. La Cour reconnut que le gouvernement allemand était en droit de vendre l'usine avant le transfert de souveraineté, qu'il y avait là un acte d'administration légitime, qui n'avait pas été destiné à porter atteinte aux droits de la Pologne et qu'il n'y avait aucune raison de ne pas considérer la mutation comme effective.

Mais une fois l'arrêt rendu il restait à en assurer l'exécution. Or la chose était extrêmement délicate, car le tribunal avait annulé la mutation de propriété et l'avait inscrite au nom du gouvernement polonais. Il fallait donc revenir sur un acte juridictionnel qui était en même temps un acte du gouvernement. Les parties ne purent se mettre d'accord sur l'établissement d'un état de fait et de droit conforme aux conclusions de la Cour; il leur fallut revenir devant la Cour. La Pologne souleva une exception d'incompétence que la cour rejeta, tout en retenant la question de réparation. Comme il était difficile à ses membres d'évaluer cette question, on décida une expertise et les deux Etats préférèrent s'entendre.

Cette affaire a eu une importance considérable parce qu'elle a eu lieu entre deux Etats qui n'étaient pas précisément amis, dans des conditions assez discutables des deux côtés, et que les deux Etats finalement s'inclinèrent devant la décision de la Cour.

Surtout cet arrêt est souvent cité parce que c'

Source : BIU Cujas

est la première fois que la Cour a affirmé un principe auquel elle s'est souvent référée depuis : l'existence d'un droit international commun qui limite les Etats dans leur activité, faisant réaliser ainsi un grand progrès au droit international public.

Le troisième cas est resté célèbre en France, parce que c'est la France qui y était intéressée. Il s'agit de l'affaire du Lotus, paquebot français qui eut un abordage en 1926 avec un charbonnier turc, le Boz-Kourt, par suite d'une fausse manoeuvre du capitaine turc, qui n'avait aucune connaissance spéciale, le navire turc coula et huit personnes furent noyées.

A l'arrivée du Lotus à Constantinople, et par un véritable abus de pouvoir, après un interrogatoire du Lieutenant Demons, auquel on avait seulement demandé de venir faire une déposition, celui-ci fut inculpé d'homicide par imprudence, conjointement avec le capitaine du navire turc, parce qu'on lui reprochait de ne pas avoir mis en marche une sonnerie au moment d'une manoeuvre. Puis le lieutement Demons fut mis en état d'arrestation, et condamné à 90 jours de prison et à une amende; l'autre inculpé, en réalité seul coupable, était condamné à une peine légèrement supérieure. Le lieutenant Demons fut mis ensuite en liberté provisoire, après un mois d'emprisonnement, sous caution. Il mit l'état turc en face des faits et lui demanda réparation.

Dès le début des poursuites, le gouvernement français avait protesté. Un compromis d'arbitrage fut conclu entre les deux Etats, en 1926, compromis qui déféra le différend à la Cour permanente. Deux questions furent posées à cette Cour et j'indique comment elles furent posées pour voir l'extrême difficulté et l'extrême danger qu'il y a à poser ainsi un compromis d'arbitrage, parce qu'il est bien certain que si la France a perdu cette affaire qu'elle ne devait pas perdre, cela vient en grande partie de la façon dont les questions furent posées.

Il s'agissait de savoir si le gouvernement turc, contrairement à l'art. 15 de la Convention de Lausanne de 1923, avait agi en contradiction des principes du droit international, et, si oui, en contradiction de quels principes, en exerçant des poursuites pénales contre le Sieur Demons. Poser ainsi la question, c'était renverser la charge de la preuve et la mettre à la charge de la France.

En second lieu, en cas de réponse affirmative, quelle réparation pécuniaire était due au Lieutenant Demons.

L'arrêt de la Cour reconnaît que la Turquie n'a

Source : BIU Cujas

pas agi contrairement aux principes du droit international. Par conséquent il n'y a pas lieu de statuer sur la question des réparations pécuniaires. Cet arrêt, qui fut très discuté, donna lieu à de vives protestations, notamment de la part de l'ensemble des capitaines au long cours du monde entier, réunis à la Conférence de Londres.

Voilà quel fut le raisonnement de la Cour. La Cour pose le principe essentiel de la compétence normale de l'Etat, sauf là où elle se heurte au droit international. En principe l'Etat est compétent pour décider comme il le veut. Donc la règle c'est l'indépendance des Etats, ce qu'auparavant on appelait la souveraineté de l'Etat. Les limitations à cette indépendance ne se présument pas et ne peuvent résulter que de conventions formelles ou d'usages généralement adoptés.

En partant de ce principe, la Cour déclare que l'action de la Turquie ne pourrait être contraire aux principes du droit international que s'il existait une règle de droit international défendant aux Etats de soumettre à la juridiction de leurs tribunaux les personnes dont les actes se sont produits hors de leur territoire. Mais au contraire, en cette matière, le principe c'est la liberté des Etats. Un Etat peut atteindre les délits qu'il veut, sauf certaines limitations établies par des règles prohibitives en certains cas, notamment il a été question de permettre aux Etats de poursuivre les atteintes portées à leur crédit ou à leurs monnaies à l'étranger.

La Cour continue en déclarant qu'elle ne voit pas de raisons pour ne pas reconnaître le même principe en matière pénale. Elle réfute par là même l'argument présenté par le gouvernement français qui cherchait à faire prévaloir le système de la territorialité des lois pénales; dans ce système, l'Etat n'est compétent pour édicter des peines que sur son territoire, sauf un certain nombre d'exceptions résultant, au contraire, de traités ou d'usages bien établis. C'est toute une question de preuve qui se posait : renversement de la charge de la preuve.

La France dit notamment que le droit international ne permet pas de poursuivre un délinquant étranger pour un acte commis à l'étranger, uniquement à raison de la nationalité de la victime.

Mais la Cour répond que les effets du délit se sont produits sur un navire turc, donc en territoire turc, puisque le navire en pleine mer est assimilé au territoire de l'Etat. Donc le gouvernement turc poursuivait parce que les faits s'étaient produits

Source : BIU Cujas

sur le territoire turc. La question était d'ailleurs discutable parce qu'il n'est pas certain que le navire soit toujours assimilé au territoire.

Dans le système français, l'Etat dont le navire porte le pavillon possèderait une compétence exclusive pour tout fait survenu à bord d'un navire marchand en haute mer. Comme les faits étaient survenus à bord d'un navire français, il y avait donc compétence exclusive de la France. La Cour répond qu'en effet il faut assimiler le navire au territoire de l'Etat, les faits survenus en haute mer devant être considérés comme étant survenus sur le territoire de l'Etat. Mais, précisément, il y avait ici deux pavillons en jeu et les dommages avaient été causés par un navire sous pavillon turc; donc les délinquants pouvaient être poursuivis par les deux Etats.

La France présentait un dernier argument : c'est qu'en matière d'abordage les poursuites pénales sont exclusivement du ressort des tribunaux du défendeur. Mais il n'y a pas de jurisprudence internationale fixée sur ce point, on cite un cas ou deux qui sont contraires, et quant aux décisions nationales, il y a aussi des contradictions. On ne peut donc tirer une règle restrictive du droit international, il aurait fallu une règle positive pour qu'on puisse l'invoquer.

La Cour rejeta la demande française et donna gain de cause à la Turquie. Cet arrêt a été extrêmement discuté, et à bon droit. C'est certainement un des arrêts les plus discutables de la Cour et les plus dangereux au point de vue de l'extension du droit international. Sans le dire expressément, l'arrêt semble bien parfois s'appuyer sur le principe qu'en droit international tout ce qui n'est pas défendu est permis. Or ici, par hypothèse, il n'y avait pas de traité contraire, donc la Turquie pouvait faire ce qu'elle voulait.

Ceci tient à une conception que l'on pourrait dire d'ordre philosophique, et on voit comment ces conceptions ont toujours une répercussion sur la pratique. La Cour est partie ici du point de vue du positivisme juridique. Le droit international, pour elle, c'est la volonté des Etats manifestée par des traités ou par la coutume internationale considérée par la cour comme émanant du consentement tacite des Etats, ce qui est reconnu comme une erreur aujourd'hui.

Dire que tout ce qui n'est pas défendu est permis, c'est là un adage extrêmement dangereux, spécialement en droit international. Il est, à la rigueur, admissible en droit interne, parce que la règlementation juridique de la vie sociale est poussée

Source : BIU Cujas

extrêmement loin; il y a des textes prévoyant tous les cas importants, mais on est bien loin de cela en droit international et il est extrêmement dangereux, pour un droit qui ne règlemente que peu de matières de poser le principe de la liberté absolue de l'Etat sauf un texte contraire formel et précis. Ce serait faire prévaloir la souveraineté d'un Etat sur le bien commun international.

La Cour aurait dû tenir compte de deux ordres de considérations, justement parce qu'il n'y avait aucun texte et que, dans ce cas, il faut préparer la législation de l'avenir.

C'est d'abord l'intérêt général de la communauté internationale qui était directement en jeu, et la protection de la liberté individuelle. Or il paraît bien contraire à l'intérêt général d'attribuer compétence à des tribunaux nationaux en faveur des victimes d'un délit commis en haute mer. En effet, c'est parce que les victimes étaient turques que la loi turque s'est déclarée compétente. Mais sur un grand paquebot il y a couramment des personnalités appartenant à 20, à 30 nationalités étrangères; par conséquent en ce cas ce pourraient être 20 ou 30 Etats qui seraient compétents et le commandant d'un navire abordeur ne pourrait plus entrer dans chacun des ports de ces Etats de peur d'être arrêté.

Aussi les officiers de la marine marchande se sont-ils réunis à Londres et ils ont protesté contre l'avis de la Cour. L'avis avait été rendu à voix égales, donc avec prépondérance du président.

On voit comment cet arrêt a pu être contesté. Quand un délit doit être puni, il importe qu'il le soit par une juridiction qui présente pour les coupables le maximum de sécurité et d'impartialité. Or ce ne peut être le cas si on choisit le tribunal national de la victime. Nous sommes ici en présence d'un de ces cas où l'institution d'un tribunal international apparaît comme indispensable.

La quatrième affaire importante également et où la France était en jeu aussi, est l'affaire des emprunts serbes et brésiliens, qui fut l'objet de deux arrêts à peu près identiques du 12 juillet. Les deux hypothèses sont, en effet, complètement analogues.

Il s'agit de la Serbie et du Brésil qui avaient émis des emprunts principalement en France, et le paiement des intérêts était stipulé en or. Avant la guerre, et même après, lorsque le franc commençait à se déprécier, le service des emprunts était fait en francs français, et avant la guerre cela n'avait aucune importance puisque le franc français valait de l'or.

Source : BIU Cujas

Les porteurs se plaignirent plus tard, non pas lors de la première dépréciation du franc - chez nous elle ne prit pas l'allure catastrophique qu'elle prit en Allemagne par exemple, et justement parce que la dépréciation fut lente, on ne dit rien au début; mais à partir de 1924, les porteurs protestèrent et demandèrent çà toucher les intérêts en francs or comme il était prévu.

Le gouvernement français prit la défense de leurs intérêts, il négocia avec les deux Etats débiteurs, et à défaut d'entente absolue avec eux, deux compromis furent signés pour porter la question devant la Cour (compromis de 1927 et de 1928).

La Cour permanente fut donc chargée de connaître de cette affaire en sa session de mai 1929. Dans les deux cas la Cour s'est posé une question préalable de compétence très importante aussi. En effet, d'après les textes du compromis, un litige existait entre un gouvernement d'un côté, et les porteurs de titres d'un autre côté. Or la Cour n'est accessible qu'aux Etats, l'art. 34 du statut de la Cour dit expressément que seuls les Etats ou les membres de la S.D.N. ont qualité pour se présenter devant la Cour. Il semble donc que la Cour n'était pas compétente, puisque le litige existait entre un gouvernement et des particuliers étrangers. C'était un point très grave à trancher.

On aurait peut-être pu dire que peu importait, en somme, qu'il y ait deux Etats étrangers, du moment qu'il y en avait certainement un et qu'il s'agissait d'un litige international. Mais ce point était très contestable; un emprunt n'est pas un contrat de droit international public, c'est un contrat de droit privé.

Cependant la Cour se déclara compétente pour une double raison : d'abord, dit-elle, parce que le différend né de cette façon entre un Etat et un particulier a fini par se doubler d'un différend entre les deux Etats. Du jour où le gouvernement français a pris parti pour ses nationaux, il y a eu conflit entre les deux gouvernements.

Ensuite, dit la Cour, la Cour est compétente parce qu'aux termes de l'art. 36 de son statut, elle peut avoir à statuer sur une question de faire et lorsque deux Etats se mettent d'accord pour s'adresser à elle, elle ne saurait se dérober à son devoir de statuer faute d'une disposition du Statut en ce sens. L'argument n'est peut-être pas très fort, mais la Cour l'a retenu; elle se reconnaissait compétente.

En réalité, ce qu'il faut se dire, c'est que, d'après une tendance de plus en plus nette, les Etats en droit international ne sont que les représentants des individus. L'état est fait pour l'individu, pour

Source : BIU Cujas

assurer l'exercice de ses droitset du moment que la chose est possible sans violation d'un texte précis, on a une tendance de plus en plus grande à admettre l'intervention des particuliers même devant les juridictions internationales. Si leurs Etats se chargent de défendre leur cause, on considère que l'affaire est internationale, même si elle met en jeu des intérêts privés.

Ici c'était la question de compétence qui était la plus importante de beaucoup. La Cour ayant admis sa compétence aborda la question de fond. Ici, elle consacra la thèse française, déclarant que l'emprunt avait été stipulé en francs or, qu'il fallait donc payer en francs or. Les gouvernements serbe et brésilien objectèrent le silence gardé pendant un certain temps, silence qui conduisait à la présomption de l'acceptation d'être payés en franc-papier. Mais la Cour répondit que cette présomption ne pouvait être utilisée à l'encontre d'une clause formelle, et non douteuse. Ce n'est pas parce que les porteurs n'ont pas voulu se plaindre immédiatement qu'ils doivent être dépouillés de leurs droits.

Un autre argument c'était le cours forcé institué en France qui rendait impossibles les paiements en or. Suivant la Cour cet argument est sans valeur, car le cours forcé n'a valeur légale qu'à l'intérieur de la France et non à l'égard des étrangers.

Pour tous ces motifs, la Cour juge que le service des emprunts devait avoir lieu en francs-or, la valeur du franc devant être déterminée comme équivalente à ce qu'elle eut été avant la dépréciation du franc.

Une autre affaire où la France a été impliquée également, c'est l'affaire des zones franches entre la France et la Suisse. Voici en quoi elle consiste. Anciennement, antérieurement au XIXe siècle, la ville de Genève était à peu près complètement enclavée entre le lac et les possessions françaises; elle ne communiquait avec le reste de la Suisse que par le lac de Genève, ce qui était évidemment fort gênant. Aussi les traités conclus à Vienne en 1815 et 1816 avaient créé, sur le territoire de la France, des zones franches qui avaient pour objet de faciliter le ravitaillement de Genève, c'est-à-dire qu'anciennement une partie de la Savoie, qui était alors italienne, était comme annexée, au point de vue des droits de douane, à Genève.

Depuis cette époque, les conditions avaient totalement changé, le canton de Genève communiquait directement avec la Suisse, et surtout on avait unifié son régime douanier. Alors qu'en 1815, le

Source : BIU Cujas

canton de Genève pouvait conclure des conventions particulières en matière de douane, la Suisse avait maintenant un régime douanier universel et Genève n'avait donc plus besoin de cette faveur spéciale.

Aussi, à la Conférence de la Paix, la France demanda l'abrogation des stipulations relatives aux zones franches et l'art. 435 du Traité de Versailles fut rédigé en vue de lui donner satisfaction. Malheureusement il ne fut pas rédigé en termes suffisamment précis, semble-t-il, et son second alinéa créa des divergences d'interprétation entre la Suisse et la France, divergences qui furent causes d'un conflit extrêmement fâcheux.

Ce ne fut qu'après de laborieuses négociations que les deux pays rédigèrent un compromis d'arbitrage, en vertu duquel l'affaire fut soumise à la Cour permanente. On a chargé la Cour d'interpréter l'art. 435, et à défaut d'accord amiable de régler l'ensemble des questions qu'impliquait ce texte.

La Cour a pris successivement plusieurs ordonnances. Elle n'a pas d'abord tranché le litige au fond, elle a pris, dans une première et dans une seconde ordonnance une décision qui rendait possible la condamnation de la France, en déclarant que l'art. 435 al. 2 n'avait pas pour but d'abroger les stipulations relatives aux zones, et que leur suppression ne pouvait avoir lieu que du consentement de la Suisse.

De ces ordonnances, il semblait résulter presque fatalement la possibilité d'une condamnation de la France. En effet, il semblait donc que les zones ne pouvaient être abolies. La Cour se réservait d'ailleurs le droit de statuer sur le fond du litige, si les négociations directes n'aboutissaient pas. L'interprétation donnée par la Cour de l'art. 435 al. 2 était extrêmement discutable. Ici encore la décision ne fut prise qu'à une très faible majorité : 6 voix contre 5 et dans la seconde décision il y eut partage des voix et ce fut la voix prépondérante du président qui donna tort à la France.

Il faut noter d'ailleurs que, dans la seconde ordonnance, la Cour a déclaré que les obligations imposées par les traités de 1815 et 1816 à la France doivent être interprétées restrictivement. Or ces traités ne parlent que des droits de douane, de sorte que la Cour, tout en donnant raison en principe à la Suisse, admet que si la France ne peut pas édicter des droits d'importation et d'exportation, elle peut édicter d'autres impôts, elle peut édicter tout ce qui n'a pas le caractère douanier.

Il en résultait que la Suisse, tout en ayant

Source : BIU Cujas

satisfaction sur le fond avait tort en fait, parce que du moment que la France peut établir des droits quelconques autres que douaniers il faut des zones de surveillance et ce sont ces zones de surveillance que la Suisse voulait voir supprimées. Elle pouvait profiter, au point de vue douanier et touristique, des facilités que lui offraient les environs de Genève.

On se trouvait en présence de questions économiques extrêmement complexes. Par malheur, sur ces entrefaites eut lieu un évènement historique très regrettable, qui vint encore empirer les choses et les aggraver. Au début, les deux gouvernements, français et suisse, avaient réussi à passer un traité réglant la question, mais la Suisse venait justement de voter une modification constitutionnelle d'après laquelle le referendum qui jusque là n'était possible que pour les questions constitutionnelles et de droit interne, serait admissible même pour les actes diplomatiques. C'est donc le sentiment populaire qui devenait prépondérant. Or, à ce moment, la France venait justement, faute d'exécution par les Allemands des clauses du traité de Versailles, d'occuper le Ruhr. Toute la Suisse allemande prit parti pour l'Allemagne, et au referendum, sur la question des zones franches vota contre. De sorte que le traité entre les deux Etats tomba et il fallut de nouveau recourir à la Cour.

L'affaire a été tranchée par de nouveaux arrêts de la Cour. La Cour a décidé que les zones franches devaient être maintenues. La France doit donc reculer sa ligne de douane conformément aux traités de 1815 mais elle peut maintenir d'autres droits fiscaux et donc des organes de surveillance. Le résultat c'est que les deux pays sont également mécontents. Ils regrettent maintenant de ne pas s'en être tenus à l'accord ancien qui tomba à la suite du referendum.

Les habitants français des zones protestent énergiquement contre ce fait de voir la frontière douanière les couper du reste de la France, puisqu'aujourd'hui la frontière douanière ne correspond pas à la frontière politique. Du côté de Genève, on regrette beaucoup que la France, s'en tenant aux conditions prévues par la Cour, n'ait plus accordé diverses facilités qu'elle avait accordées auparavant, notamment au point de vue des automobiles. De sorte que les deux pays regrettent également de ne pas en être restés à l'accord prévu et qui n'a pas été accepté par le peuple suisse; il est très probable qu'on y reviendra après un long détour, parce que les plaintes sont unanimes.

Si j'ai insisté sur cette question, c'est pour montrer comment on peut maintenant arriver à résoudre

Reproduction interdite
Source: BIU Cujas

d'une façon pacifique les conflits les plus aigus et les conflits économiques le sont toujours, et surtout parce que, à l'occasion de cette question de peu d'importance, il y a eu une question de principe extrêmement importante qui a été soulevée concernant la compétence de la Cour. Le juge américain, s'écarta du sentiment général de la Cour, déclara que, alors même que le compromis avait donné la possibilité à la Cour de statuer sur cette matière, la Cour n'aurait pas dû statuer, parce qu'elle est une cour de justice composée de juges professionnels; elle doit se borner à appliquer les règles de droit aux affaires qui lui sont soumises; elle ne peut pas juger les affaires qui ont un caractère politique. Or cette affaire mettait en jeu la souveraineté de la France et aussi des intérêts économiques qui n'avaient rien de juridiques. Par conséquent, la Cour aurait dû se déclarer incompétente.

A l'occasion de cette affaire, la Cour aurait dû, selon lui, prendre une décision qui, d'une façon générale, pour tout l'avenir, aurait limité sa compétence.

L'opinion de ce juge est-elle exacte ? Il semble qu'elle soit contraire au statut de la Cour. Il est bien certain que dans l'intérêt même de la justice internationale, une grande prudence s'impose, mais ce serait aller trop loin que d'interdire à la cour de statuer sur des affaires de souveraineté. En somme, il n'y a pas d'affaire internationale où la souveraineté n'entre en jeu.

De même ici il semble donc qu'il faut distinguer bien nettement les deux hypothèses: ou bien il n'y a pas de consentement des parties, l'une des parties, par exemple, se refuse à ce que l'affaire soit tranchée par la Cour, et dans ce cas il n'y a pas de doute, le juge américain avait raison, la Cour n'est pas compétente.

Ou bien, au contraire, les parties consentent à soumettre à la Cour une question qui est peut-être plus politique que juridique. Dans ce cas la Cour est compétente et devient un tribunal arbitral, en quelque sorte, qui peut statuer en dehors du droit positif, parce que, par hypothèse, il n'y a pas de règle de droit positif conforme aux dispositions de son statut. L'art. 38, dernier alinéa, spécifia que la cour peut statuer en équité du consentement des deux parties. De sorte qu'on ne comprend pas comment un juge a pu s'élever ainsi contre un texte formel du statut du corps dont il fait partie.

L'affaire des zones franches montre la tendance de la Cour à recourir le plus possible à la conciliation quand on ne peut s'appuyer sur un droit précis;

Source : BIU Cujas

c'est pourquoi elle a pris successivement des ordonnances tendant à permettre aux Etats de s'arranger entre eux. A plusieurs reprises, on a pu constater qu'elle avait fait tout ce qu'elle pouvait pour arriver, en général, à permettre aux Etats de s'entendre. Elle subordonne son intervention à l'impossibilité d'une entente directe considérée par elle comme le meilleur moyen de régler les différends entre Etats. En quoi elle a raison, car il vaut toujours mieux arriver à une entente amiable que de venir devant les tribunaux discuter de ses droits.

Conflit entre la Lithuanie et le territoire de Memel

Un arrêt du 11 août 1932 a été rendu dans un conflit entre la Lithuanie et le territoire autonome de Memel. Dans ce territoire, les pouvoirs exécutif et législatif sont exercés par un Directoire et une Chambre des Représentants; bien entendu, ces deux organes ne doivent pas porter atteinte aux droits souverains de la Lithuanie, tels qu'ils résultent du statut annexé à la Convention passée entre les grandes Puissances et la Lithuanie. Or, le président du Directoire avait instauré des négociations directes avec l'Allemagne, sous prétexte d'organisation d'un traité commercial, chose qu'il n'a pas le droit de faire. Le gouverneur, au nom de la Lithuanie, révoqua le président et les membres du Directoire, et prononça la dissolution de la Chambre des représentants.

La Cour permanente fut saisie de cette affaire, et après des débats assez longs déclara que le gouverneur avait eu le droit de révoquer le président du Directoire; elle lui donna tort, au contraire, en ce qui concerne la dissolution. C'est un arrêt extrêmement délicat, étant donné qu'on ne se trouvait pas en présence d'un texte précis. La Cour a fait prévaloir l'esprit de l'accord, à défaut de texte; or les organes locaux de Memel, territoire soumis à la souveraineté de la Lithuanie, ne peuvent agir contre cet Etat et travailler à une sécession interdite par le statut du territoire.

Conflit entre le Danemark et la Norvège

Le dernier arrêt important que je citerai est celui du 5 avril 1933, rendu dans une affaire qui a mis aux prises le Danemark et la Norvège. Il s'agissait de la possession du Groenland; c'est la plus grande île du monde, île qui est presque un continent, et dont le Danemark n'occupait pratiquement que la région sud. Les Norvégiens s'avisaient, il y a quelques années, qu'on pouvait faire des expéditions fructueuses de chasse et de pêche, dans une région de l'île beaucoup plus septentrionale que celle occupée par le Danemark. La Norvège invoqua les principes posés par l'acte général de Berlin sur l'occupation effective: le Danemark n'

Source : BIU Cujas

ayant pas occupé effectivement tout ce territoire, on ne pouvait considérer qu'il suffisait de l'occupation du sud de cette île immense, pour lui donner un droit sur l'île entière.

Le Danemark affirmait que ses droits traditionnels s'appliquaient à toute l'île et que d'ailleurs il y avait eu des accords avec la Norvège reconnaissant ses droits à l'ensemble du territoire. En présence de ces accords, la Cour donna raison au Danemark, et le territoire du Groenland tout entier a été déclaré possession danoise.

Les avis consultatifs

Les avis consultatifs de la Cour permanente, qu'il faut bien distinguer des arrêts, ne se présentent pas avec force exécutoire. Un avis ne peut être demandé que par le Conseil ou l'Assemblée de la Société des Nations; il s'agit d'un cas où le conseil ou l'assemblée sont aux prises avec une question de droit délicate. Comme tous deux sont composés de diplomates, ils peuvent avoir intérêt à demander l'avis de la Cour permanente.

Cet avis n'est qu'un avis consultatif; on le demande à titre de conseil. Il est bien clair que puisque ces grands corps, le conseil ou l'assemblée de la Société, croient devoir le demander sur un point de droit, ils le suivront sur ce point, mais ce ne sera qu'une partie de la décision que l'assemblée ou le conseil auront à prendre dans une matière plus générale. La distinction au point de vue de la procédure entre arrêts et avis s'est d'ailleurs beaucoup atténuée.

Quels sont les principaux avis rendus par la Cour depuis le début ? On va se borner aux plus intéressants d'entre eux, en faisant remarquer, qu'au début, la Cour a été beaucoup plus souvent sollicitée de donner des avis que de rendre des jugements tandis que maintenant les choses se renversent et elle tend à devenir surtout une cour juridictionnelle.

Avis en matière d'organisation du travail

Dans le premier avis demandé à la Cour, l'on était en matière d'organisation du travail. Cette organisation fonctionne à Genève sous les auspices de la S.D.N. Il y a une Conférence internationale du travail qui peut prendre des mesures très importantes, puisque si elles ne s'imposent pas précisément aux Etats, ceux-ci doivent cependant soumettre à leur Parlement les textes votés par la conférence et le Parlement, sans avoir le droit de les modifier, ne peut que les accepter ou les rejeter.

Or, en 1921, la Troisième conférence internationale du travail portait à son ordre du jour certaines questions agricoles. La France fit valoir que ces questions ne rentraient pas dans la compétence de l'

Source : BIU Cujas

organisation internationale du travail; chez nous il n'y a aucun rapport entre l'organisation industrielle, qui est régie par le Code du Travail et les questions agricoles. La Conférence internationale du travail décida à la majorité, que la prétention du gouvernement français n'était pas fondée, se déclara compétente pour s"occuper des questions agricoles, et prévit trois projets de conventions et un certain nombre de recommandations relatives à la protection des ouvriers agricoles, qu'elle assimilait plus ou moins aux ouvriers de l'industrie.

La France soumit alors, à fin d'avis, la question de compétence à la Cour permanente. La Cour déclara que la compétence de l'organisation du travail devait être déterminée en s'inspirant du traité de Versailles dans l'ensemble et non de quelques phrases détachées; or le but du Traité de Versailles est d'établir une organisation permanente du travail en général, et on ne comprend pas pourquoi l'agriculture serait exclue de cette protection. En effet, le préambule de la partie XIII du traité de Versailles peut parfaitement s'appliquer aux travailleurs agricoles, aussi bien qu'industriels. Enfin, l'art. 427 du traité de Versailles, qui parle des travailleurs en général, ne permet pas l'exclusion des travailleurs agricoles.

La France appuyait sa thèse sur ce fait que l'on oppose travailleurs industriels à travailleurs agricoles. La Cour déclare que le Traité prend le mot "ouvriers" dans un sens large, qui englobe aussi bien les travailleurs agricoles que les travailleurs industriels. En anglais, le mot qui correspond au mot français "industriels" vise certainement aussi les travailleurs agricoles. Enfin, dit la Cour, depuis 1919, c'était ainsi que l'on avait compris le Traité.

De sorte que, d'après la Cour, l'Organisation internationale du travail s'applique également à la réglementation du travail des personnes employées dans l'Agriculture. La France s'inclina devant cette interprétation, mais sous cette réserve qu'il ne serait pas porté atteinte à ce qu'elle considère comme les conditions essentielles du travail agricole qui touchaient chez elle à la paix sociale. Il est clair qu'on ne peut pas réglementer les heures de travail agricole comme on le fait pour l'industrie.

Affaire des décrets de nationalité en Tunisie et au Maroc

Le second avis de la Cour permanente, l'un des plus importants peut-être par les principes qu'il met en jeu, a été rendu à l'occasion de l'affaire dite des décrets de nationalité en Tunisie et au Maroc. C'est l'avis consultatif N° 4 du 7 février 1923.

Voici comment se présentait la question: depuis

Source : BIU Cujas

quelque temps, la France se préoccupait de soumettre à sa législation et faire ses nationaux d'un certain nombre d'étrangers qui habitaient la Tunisie - la question se posait aussi au Maroc, mais d'une façon moins aigüe - et qui, tout en étant des nationaux étrangers vivaient sur le territoire depuis plusieurs générations sans être soumis aux lois sur le service militaire. Il y a des pays en effet qui pratiquent le système de l'allégeance perpétuelle. Dans ce système les sujets britanniques, par exemple, qui vont se fixer à l'étranger restent indéfiniment sujets britanniques, de génération en génération. Mais la France ne pouvait admettre qu'ils fussent indéfiniment soustraits à certaines charges qui pèsent sur les nationaux français.

En 1921, le Bey de Tunis promulgua un décret qui attribue la nationalité tunisienne à tout individu né sur le territoire de la Régence de parents, dont l'un y est né lui-même; c'est-à-dire qu'on prenait pour ce pays une règle analogue à celle qui existe en France.

Le même jour, le Président de la République française décidait que serait considéré comme Français tout individu né dans laRégence de Tunis et ayant un de ses parents né lui-même dans la Régence. Donc applicatiom à la Tunisie de la loi française. Une législation analogue fut introduite au Maroc.

La Grande-Bretagne protesta contre cette décision, parce que quelques dizaines de mille de Maltais, sujets britanniques, étaient fixés en Tunisie, parfois depuis plusieurs générations et qu'ils y jouissaient de tous les avantages des citoyens français, sans en avoir les charges; par exemple ils ne faisaient pas de service militaire. La Grande-Bretagne déclara qu'elle ne pouvait pas admettre l'application des décrets du Bey de Tunis et de la France à ses sujets.

Des négociations directes furent entamées entre les deux pays, et n'aboutirent à rien. Le gouvernement britannique décida alors de porter l'affaire devant le Conseil; en invoquant les art. 13 et 15 du Pacte, la France prétendit que les questions de nationalité rentraient dans la compétence exclusive des Etats (art. 15 § 8) et que le Conseil n'était pas compétent. L'affaire se présentait mal et il était très fâcheux, pour une question secondaire, de voir ce conflit entre ces deux grands pays. Le Conseil fut assez embarrassé et suggéra de soumettre la question de compétence à la Cour permanente de justice internationale pour avis consultatif.

Les deux Etats s'entendirent sur ce point et la question fut soumise à la Cour par le conseil, qui est

Source : BIU Cujas

seul compétent. On demanda à la Cour : le différend entre les deux pays est-il, ou n'est-il pas, d'après le Traité de Versailles, une de ces affaires exclusivement nationales visées à l'art. 15 § 8 ?

La Cour précisa bien, dès le principe, qu'elle n'avait à décider que sur la question de compétence et non pas sur la question de fond du procès. Elle procéda donc à l'analyse de l'art. 15 § 8 du Pacte de la S D N. et chercha à définir ce qu'il fallait entendre par le terme ; compétence exclusive. Il semble que dans cet article, d'après la Cour, il faut considérer qu'il y a un domaine exclusif ou réservé de l'Etat, c'est-à-dire qu'il est seul compétent lorsqu'il s'agit de matières qui ne sont pas réglées par le droit international. Du moment que le droit international ne règle pas une matière, l'Etat est compétent pour le faire. Elle précisa un autre principe très exact, c'est que l'étendue de ce domaine réservé est essentiellement relative, parce qu'au fur et à mesure que le droit international avance et règlemente une matière, le domaine réservé diminue par là même. Elle ajoute enfin que du moment qu'il existe des engagements internationaux sur un point quelconque, par là même cette question sort du domaine exclusif de l'Etat pour rentrer dans celui du droit international.

Ensuite la Cour dresse la liste des arguments invoqués par les parties en litige, elle ne les étudie pas au fond, puisqu'elle n'a pas à statuer sur la question de fond, Mais de nombreuses questions se posent ici et la Cour en fait une analyse très exacte.

La France dit qu'en Tunisie et au Maroc elle a, avec le consentement du Bey, les mêmes droits de légiférer en matière de nationalité que ceux qu'elle aurait sur le territoire français. Faut-il, au contraire, admettre la thèse de la Grande-Bretagne, d'après laquelle on doit appliquer en Tunisie des droits tenant aux Capitulations et doivent-ils être respectés ? Que pense de l'argument présenté par la Grande Bretagne, qui faisait valoir la clause de la nation la plus favorisée, parce que la France a conclu avec l'Italie un traité, qui donne aux Italiens le droit de conserver à perpétuité leur nationalité (traité qui est d'ailleurs une cause de frictions constantes entre les deux pays) ? Or cette clause se trouvait pour les Anglais dans un traité de commerce, qui n'avait guère de rapport avec le traité franco-italien dont ils prétendaient bénéficier.

La Cour fait une simple énumération de ces arguments et dit que, de toutes ces allégations contradictoires, il résulte bien que la question débattue

Source : BIU Cujas

ne fait pas partie du domaine réservé de la France, puisque l'autre Etat invoquait un traité qui la fait rentrer dans le domaine international et que donc le Conseil est compétent pour en connaître, sur la demande de l'Angleterre.

La question de compétence est donc ainsi tranchée au profit du gouvernement anglais. En revanche, l'avis de la Cour sur la question de nationalité montrait que cet avis serait différent quand elle serait appelée à se prononcer sur la question de fond et elle déclarait que les questions de nationalité étaient en principe des questions du domaine exclusif.

Aussi le gouvernement anglais préféra-t-il une entente directe avec la France, plutôt que de se voir condamner au fond. Le 24 mai 1923, il y eut un échange de notes, qui admettaient une transaction. Cette solution très sage était la suivante : un sujet britannique, né en Tunisie, de parents eux-mêmes sujets britanniques et nés eux-mêmes en Tunisie, conserve le droit de décliner la nationalité française; mais ce droit ne s'étend pas aux générations suivantes, la solution était très sage. En exécution de cet accord, le gouvernement français promulgua, la loi du 20 décembre 1923, qui abrogeait le décret de 1921 et admettait l'accord de 1923.

L'avis de la Cour présente une importance très grande à raison de l'interprétation que la Cour a donnée de l'art. 15 § 8; cette question du domaine réservé se présente constamment en droit international. L'interprétation de la cour n'est peut-être pas à l'abri de tout reproche. Il est excessif de déclarer, comme le fait la Cour, que le domaine exclusif va comprendre toutes les matières qui ne sont pas, en principe, réglées par le droit international. Le texte même indique que c'est le droit international qui laisse à la compétence de l'Etat ces matières de compétence exclusive. Des termes de l'art. 15 § 8; il résulte donc que le principe est la compétence internationale. Il faut que le droit international reconnaisse vraiment le droit particulier d'un Etat pour que la question appartienne au domaine exclusif.

Si la Cour avait eu tort de considérer ce domaine exclusif d'une façon trop large, en revanche elle a eu raison de la limiter à un autre point de vue, en déclarant que ce domaine exclusif dépend du développement des relations internationales. De même elle a eu raison de dire que ce domaine exclusif cesse lorsqu'un traité a été passé avec un autre Etat.

Quant à l'argument tiré de la clause de la nation la plus favorisée, il était inexact de l'invoquer à

Source : BIU Cujas

l'occasion d'un traité de commerce qui n'avait pas de rapport avec le traité franco-italien sur la nationalité. Un traité de commerce vise des questions d'ordre pécuniaire, et non pas des questions de nationalité. L'Angleterre n'était donc pas fondée à invoquer la clause de la nation la plus favorisée.

La question de la frontière entre la Turquie et l'Irak

Un autre avis eut une très grande importance également par ses conséquences; il s'agit de l'avis du 21 novembre 1925, rendu sur la question litigieuse de la frontière entre la Turquie et l'Irak.

Voici comment se présentait l'affaire : le Traité de Sèvres, du 10 août 1920, a délimité la frontière entre la Turquie et l'Irak, qu'on appelait alors la Mésopotamie, on dit aujourd'hui de préférence l'Irak. Or le traité de Sèvres ne fut jamais ratifié et il fallut entreprendre de nouvelles négociations qui aboutirent, en 1923, au Traité de Lausanne, dont l'art. 23 stipulait que la frontière entre la Turquie et l'Irak serait déterminée à l'amiable entre la Turquie et la Grande-Bretagne, dans un délai de neuf mois, l'Irak n'ayant pas à ce moment la personnalité internationale. A défaut d'accord dans le délai, il était prévu que le litige serait porté devant le Conseil de la S.D.N. et le sort définitif du territoire en jeu devait dépendre de cette décision. Ce qui faisait la gravité de l'affaire et au fond donnait juridiquement raison à laTurquie, c'est que la Grande-Bretagne avait continué à faire avancer ses troupes depuis la guerre et qu'en réalité il ne s'agissait pas d'un règlement de frontière, mais du sort d'un immense territoire, grand comme l'Angleterre elle-même.

La raison profonde de la décision du Conseil, ce qui fit qu'elle donna tort à la Turquie, dont le droit apparaissait certain, c'est la façon dont la Turquie se conduisait à ce moment même vis-à-vis des chrétiens: elle avait fait massacrer des millions d'Arméniens au cours de la grande guerre, elle paraissait vouloir continuer à le faire; pour sauver les Arméniens et les autres chrétiens, qui se trouvaient sur ce territoire, le conseil de la S.D.N. ne vit d'autre moyen que de les soustraire à l'autorité musulmane.

Au cours de cette affaire, un différend très grave avait surgi entre les deux Etats, en ce qui concerne les pouvoirs du Conseil. D'après le gouvernement britannique, le conseil devait régler le conflit en tant qu'arbitre; au contraire, d'après la Turquie, le conseil devait jouer le rôle de médiateur; n'étant que médiateur, il ne pouvait que proposer la solution qui devait être acceptée par les deux Etats. La question était donc absolument différente suivant que le

Reproduction interdite
Source : BIU Cujas

conseil apparaissait comme arbitre ou comme médiateur.

Le conseil n'est pas composé de juristes et il fut très embarrassé sur ses propres pouvoirs. Très raisonnablement il décida qu'il ferait trancher cette question essentiellement juridique par un avis de la Cour permanente. Il saisit la Cour permanente et lui demanda son avis sur les deux points suivants : Quelle est la nature de la décision à prendre par le conseil en vertu de l'art. 3 du traité de Lausanne, est-ce une sentence arbitrale, une recommandation ou une simple médiation ? Et, en second lieu, cette décision doit-elle être prise à l'unanimité, ou bien à la majorité et si elle doit être prise à l'unanimité, les parties, les gouvernements intéressés, peuvent-elles prendre part au vote ?

La Cour se trouva donc saisie d'une question très grave et dût analyser l'art. 3 du Traité de Lausanne: elle aboutit à la conclusion que les parties avaient bien entendu donner un pouvoir de décision définitive au Conseil de la S.D.N.; la délimitation de frontière devait être définitive, car lorsqu'on parle de décisions dont dépendra le sort définitif des territoires en question, ce ne peut être qu'une décision tranchant la question controversée.

Quelle était la nature de la décision prise par le Conseil ? Le Conseil, dans le questionnaire qu'il avait remis à la Cour lui demandait: Y a-t-il sentence arbitrale, recommandation ou simple médiation ? La Cour avait donc cette obligation extrêmement importante de préciser les pouvoirs du Conseil, c'était à la Cour que le conseil lui-même s'adressait pour lui demander de préciser ses pouvoirs.

La Cour déclara, et toute cette solution paraît très juridique, qu'il ne s'agissait pas d'arbitrage au sens des conventions de La Haye, mais d'un arbitrage au sens large, caractérisé par la force obligatoire de la décision de l'Etat ou du tiers - ici le conseil - auquel les parties ont recouru; la décision arbitrale est une sentence. Il est vrai, ajoutait la Cour, que ce n'est pas la fonction propre du conseil; en principe le Conseil est un médiateur; mais rien n'empêche les parties de lui confier un pouvoir plus étendu. Seulement, comme la médiation est la fonction principale du conseil, ce n'est que si cette fonction médiatrice joue que le conseil peut user de son pouvoir de décision.

La Cour semble donc envisager deux étapes distinctes dans les pouvoirs du conseil; il doit intervenir d'abord dans le débat comme médiateur, chercher à mettre d'accord les deux Etats, proposer une solution

Source : BIU Cujas

transactionnelle en tenant compte de toutes les considérations d'opportunité et d'équité. Mais, en cas d'échec de la médiation, en vertu du consentement donné par le traité de Lausanne, le Conseil prend le cafactère d'arbitre et en cette qualité il ne peut statuer que conformément au droit puisque le juge et l'arbitre sont liés par le droit positif.

C'est la solution qu'a admise la Cour et c'est dans ce sens que son avis fut interprété par le Comité de trois membres que le conseil avait formé et dont le rapport fut adopté à l'unanimité par le Conseil. Donc voila les pouvoirs du conseil précisés en vertu de l'avis de la Cour.

Quant à la seconde question : comment devait être rendue la décision du Conseil ? La Cour admet que l'unanimité s'impose comme nécessaire, mais bien entendu avec une atténuation: que les voix des parties ne doivent pas être prises en considération; permettre le contraire ce serait arriver à leur reconnaître un droit de veto, ce qui s'opposerait à l'art. 3 du traité de Lausanne.

Le Conseil décida à l'unanimité - les voix des parties non comprises, - d'adopter l'avis de la Cour. Les objections de la Turquie furent graves, elle prétendait ne pas accepter l'arbitrage, parce que, disait-elle, elle ne l'avait pas accepté en fait. L'affaire se termina assez vite; l'Angleterre accorda à la Turquie une indemnité assez large et la solution fixée par le conseil fut admise. Une fois encore un différend très grave entre deux pays avait été aplani grâce à l'avis combiné de la Cour et du Conseil.

Arrivons maintenant à d'autres affaires, moins importantes peut-être, car il ne s'agit pas de conflit entre grands Etats, ou qui portent sur des territoires vastes comme des Etats, mais de conflits qui mettent aux prises plusieurs Etats pour des questions juridiques parfois très délicates.

Avis sur la compétence de la commission européenne du Danube

Tel fut l'avis du 8 décembre 1927 sur la compétence de la Commission européenne du Danube. La Commission européenne du Danube a été créée par le Traité de Paris du 30 mars 1856. Ce Traité de Paris étendait au Danube le principe d'internationalisation de certains fleuves, voté par le traité de Vienne et prévoyait la création pour ce fleuve de deux commissions internationales : l'une, la commission européenne, qui devait être temporaire, - parce qu'à ce moment, de par l'incurie des Turcs, les embouchures du Danube étaient devenues impraticables, et cette commission était chargée de faire les travaux nécessaires pour y remédier; une autre commission, dite riveraine,

Source : BIU Cujas

organisait la navigation de tout le reste du fleuve.

En fait, la commission européenne ne put pas terminer ses travaux dans le temps fixé, et de fait l'embouchure de si grands fleuves nécessite toujours des travaux, de sorte qu'elle fut prorogée par le Traité de Berlin et d'autres postérieurs, enfin par le Traité de Versailles. Le Traité de Berlin de 1878, avait même augmenté les fonctions de cette commission, en déclarant qu'elle devait être exercée jusqu'à Galatz c'est-à-dire qu'elle étendait en amont du fleuve les pouvoirs de la commission. Par ce même Traité de Berlin, la Roumanie obtenait un siège au sein de la commission. Le traité de Londres de 1883 prolongea les pouvoirs de la commission roumaine, avec renouvellement par tacite reconduction, de trois ans en trois ans. D'autre part, par ce traité, la juridiction de la Commission fut étendue jusqu'à Braïla. Or la Roumanie n'avait pas signé le traité de Londres, de sorte qu'on peut se demander ce qu'il vaut par rapport à elle et ce que valent les décisions de la commission dans ce nouveau secteur.

Cependant, en fait, avant la guerre, la Commission européenne fonctionnait conformément au Traité de Londres, et le Traité de Versailles se borna à décider que cette situation serait rétablie. La Conférence se réunit à Paris en 1920 et pendant ses travaux se posa la question de savoir quels étaient exactement les pouvoirs de la commission européenne. Mais le statut définitif du Danube, élaboré par cette conférence et signé en 1921 ne résout pas la question des pouvoirs de la Commission européenne d'une façon très nette, il se borne à maintenir le statu quo.

Ses termes firent renaître les difficultés qu'avait déjà soulevées avec la Roumanie. La Commission européenne tenta d'établir un modus vivendi, mais elle échoua. Alors les gouvernements de France, de Grande-Bretagne et d'Italie décidèrent de faire porter la question, par l'intermédiaire de la S.D.N., devant la commission consultative et technique des communications et du transit. Puis, ceci n'ayant pas suffi, il fallut aller devant la Cour permanente de justice internationale. Le Conseil invita la Cour à donner son avis sur les questions suivantes : Selon le droit en vigueur, puisque le texte se référait au droit en vigueur, la Commission européenne avait-elle, ou non, entre Galatz et Braïla „ la même compétence que de Galatz à l'embouchure ? Quelle était la répartition des pouvoirs entre la commission européenne et les autorités roumaines, puisque ces deux compétences s'exerçaient sur le même point du fleuve ? suivant quel critère

Source : BIU Cujas

pouvait-on tracer une ligne de démarcation ?

La cour saisie déclara, en premier lieu, que puisqu'il y avait un statut de 1921, admis par tous les Etats, y compris par la Roumanie, c'était le droit positif en la matière. Mais en ce qui concerne la compétence de la Commission européenne, ce statut renvoyait au régime antérieur; il s'agit donc uniquement, dit la Cour, de déterminer quelles étaient les règles suivies antérieurement dans ce secteur.

La Cour analyse donc ce régime antérieur et examine à ce point de vue la thèse des deux parties. Les gouvernements de Grande Bretagne, de France et d'Italie soutenaient que la commission possédait les mêmes pouvoirs dans le nouveau secteur que de Galatz à l'embouchure; la Roumanie disait qu'il fallait distinguer entre les pouvoirs techniques et les pouvoirs juridiques de la Commission; elle n'admet ces pouvoirs juridiques que jusqu'à Galatz et ne reconnaît dans le nouveau secteur que des pouvoirs techniques. Elle avait deux arguments : d'abord les travaux préparatoires, mais la Cour déclara qu'il n'y avait pas à tenir compte des travaux préparatoires quand on était en présence d'un texte clair. Puis la Roumanie faisait valoir le principe de la souveraineté; elle soutenait qu'un Etat ne peut abandonner sa souveraineté qu'en vertu d'un accord précis; l'extension des pouvoirs de la Commission européenne ne résultait pas d'un texte clair, donc la commission européenne n'avait pas les mêmes pouvoirs de Galatz à Braïla que de Galatz à l'embouchure.

LaCour aborda la question, qui était décisive, de savoir quels avaient été les pouvoirs exercés par la commission avant la guerre et si c'étaient les mêmes pouvoirs dans les deux secteurs. Or, dit la Cour, tous les textes et tous les rapports présentés prouvent qu'en fait la commission exerçait les mêmes pouvoirs dans ces deux parties du Danube. Partant de cette constatation, la Cour aboutit à cette conclusion qu'il faut admettre que la Commission européenne possède dans ces deux sections les mêmes pouvoirs. Elle donne donc raison aux nations demanderesses contre la Roumanie.

En ce qui concerne laseconde question, la Cour est d'avis qu'il ne peut pas s'agir de partage territorial, que la Roumanie est souveraine sur tout son territoire, mais qu'il y a un partage de fonctions, c'est-à-dire que les pouvoirs de police appartiennent aux autorités territoriales, mais que les pouvoirs de surveillance, en ce qui concerne la navigation, appartiennent à la Commission européenne. C'est à elle que

Source : BIU Cujas

revient le droit d'assurer la liberté de la navigation et également le traitement des pavillons des différents Etats. Un règlement spécial devait intervenir pour délimiter ces deux pouvoirs.

Il y a là une interprétation extensive de la Cour, faite du point de vue du bien commun international. Un arrêt comme celui-là est beaucoup plus intéressant en faveur du développement du droit international que celui du Lotus.

Avis relatif à la ville de Dantzig et à l'organisation internationale du travail

Il reste encore un certain nombre d'avis à indiquer, on ne donnera que les principaux. L'avis du 26 août 1930 est relatif à la ville de Dantzig et à l'organisation internationale du travail. Le conseil, l'assemblée et la cour permanente ont été appelés constamment à résoudre des conflits relatifs à cette ville libre. Il s'agissait de savoir si la Ville Libre de Dantzig pourait entrer dans l'organisation internationale du Travail. On voit l'intérêt très grand de cette question en apparence secondaire. Si on admettait qu'elle pouvait librement entrer dans l'organisation internationale du travail, comme en principe cette organisation est réservée aux Etats, c'était déclarer que la ville libre est un Etat. Et la Pologne, sous la dépendance de laquelle se trouve la ville de Dantzig s'opposait à cette solution.

La Cour permanente trancha très raisonnablement cette question et déclara que Dantzig n'était pas un Etat véritable, que Dantzig au point de vue extérieur était représentée par la Pologne et ne pouvait entrer dans l'organisation internationale du travail qu'avec l'assentiment de la Pologne.

Affaire de l'Anschluss

L'avis du 5 septembre 1931 a fait, dans le temps, un bruit énorme. Il était relatif à l'affaire de l'Anschluss, c'est-à-dire à la création d'un régime douanier entre l'Autriche et l'Allemagne. Le Conseil de la S.D.N., à la suite des tentatives de l'Allemagne, tentatives exercées d'ailleurs d'accord avec l'Autriche, d'unifier la législation douanière des deux pays, décida de demander à la Cour un avis consultatif sur cette question : le régime établi entre l'Allemagne et l'Autriche sur les bases de principe prévues par le projet de traité que venaient de passer les deux Etats serait-il compatible avec le Traité de Saint-Germain et avec le Protocole signé à Genève en 1922 ?

La Cour rendit son avis le 5 septembre 1931 et presque à égalité, par 8 voix contre 7, déclara que le régime prévu par les deux Etats n'était pas compatible avec le Protocole de Genève, et la plupart des juges déclarèrent aussi qu'il n'était pas compatible avec le traité de Saint-Germain. D'après ces membres,

Source : BIU Cujas

le régime d'union douanière projeté était de nature à porter atteinte à la liberté économique de l'Autriche.

Cette solution est très raisonnable. Les membres de la minorité statuèrent peut-être en juristes trop abstraits; ils déclarèrent qu'il ne fallait aucunement mêler les questions politiques et juridiques, que juridiquement on ne pouvait pas admettre qu'une union douanière comportât un danger pour l'indépendance des Etats intéressés. Or l'expérience a toujours prouvé qu'une union douanière étroite comportait un danger très grand pour cette indépendance.

Situation des navires de guerre polonais dans le port de Dantzig

Le dernier avis dont je parlerai visait une question très discutée: cette question mettait aux prises la Pologne et la Ville libre de Dantzig; il s'agissait de savoir quelle serait la situation des navires de guerre polonais dans le port de Dantzig. Pendant longtemps le port de Dantzig a été le seul que la Pologne eut à sa disposition; elle n'avait pas d'autre port sur tout le littoral maritime, qui est d'ailleurs très étroit; pour éviter ces ennuis on s'est décidé à créer le port de Gdynia.

La Pologne tenta de faire admettre que ses navires de guerre avaient droit à une situation spéciale dans le port de Dantzig; il lui semblait que c'était un point certain, puisque le port de Dantzig lui était réservé et qu'elle n'avait pas d'autre port. La ville de Dantzig, s'appuyant sur un texte assez mal rédigé, prétendit que le texte en question ne donnait de droits spéciaux à la Pologne que pour ses navires de commerce, que donc en ce qui concerne les navires de guerre la Pologne était soumise aux mêmes règles que les autres Etats; or la Ville libre pouvait prendre des règles spéciales en ce qui concerne les navires de guerre étrangers, comme peuvent en prendre les autres Etats.

La Cour se crut liée par ce texte et déclara que, en effet, il en était ainsi. Cet arrêt prouvait à la Pologne combien elle avait eu raison de créer le port de Gdynia. De sorte que cette question si grave présente moins d'intérêt; c'est maintenant la ville libre de Dantzig qui se plaint que la Pologne la néglige, et c'est bien un peu de sa faute.

On vient de donner une analyse des principaux arrêts et avis émis par la Cour permanente. On voit comment cette Cour, qui n'a que quelques années d'existence, a rendu des services signalés au droit international et à la paix du monde. En quelques années, elle a tranché une vingtaine de conflits, dont beaucoup étaient de ceux qui, auparavant, ne pouvaient se trancher que par la guerre.

Si aujourd'hui la S.D.N. est souvent critiquée,

Source : BIU Cujas

et si elle n'a pas fait toujours tout ce qu'elle eut pu faire pour assurer la paix du monde, il n'est pas douteux qu'au contraire, en ce qui concerne la Cour permanente, elle a plutôt dépassé tous les espoirs qu'on pouvait mettre en elle.

L'acte général de Genève

Dernières dispositions prises à Genève en ce qui concerne les modes de solution pacifique des conflits; l'acte général, qu'on appelle l'acte général de Genève ou encore l'acte général de conciliation, d'arbitrage et de juridiction. Cet acte général est dû à la Commission du désarmement; il est jusqu'ici le résultat le plus positif de ses travaux.

Origine de l'acte général

La Commission du désarmement s'aperçut assez vite qu'on ne pouvait ordonner un arbitrage général, qu'à la condition que la sécurité des Etats fut assurée, et qu'il y eût des sanctions pour assurer l'exécution de cet arbitrage; de sorte que c'est un comité d'arbitrage et de sécurité, qui était une simple annexe de la Commission préparatoire du désarmement qui a proposé le projet adopté par la S.D.N. le 26 septembre 1928.

Principes directeurs

L'Assemblée fit subir certaines modifications au projet de résolution préparé par le Comité d'arbitrage et de sécurité. Cet acte débute par une note introductive qui précisément énumère les principes directeurs de l'acte.

a) oeuvre de codification

Il ne comporte pas en principe d'innovations importantes, c'est surtout une oeuvre de codification et c'est pour cette raison qu'il a si bien réussi.

b) caractère subsidiaire

En outre il a un caractère subsidiaire c'est-à-dire qu'il n'intervient pas chaque fois que des Etats se sont déjà liés soit par un traité d'arbitrage général, soit par la signature de la clause facultative qui remet la solution de tous les différends entre Etats à la Cour permanente. L'acte général ne prévoit donc que les cas où les Etats ne sont pas déjà liés en ce qui concerne leurs conflits.

c) souplesse

Cet acte est très souple et il donne le choix, aux Etats entre conclure des séries de conventions bilatérales (France et Italie, France et Grande-Bretagne) ou adopter un autre système; l'acceptation de l'acte général lui-même qui vise l'ensemble des Etats signataires et non un ou deux Etats.

Les 3 procédures de l'Acte général

Voici le fond même de cet acte. Il n'a pasvoulu réglementer les choses d'une façon uniforme. Il établit trois sortes d'obligations échelonnées en quelque sorte.

a) Dans le cas de la première, tous les litiges sont

Source : BIU Cujas

soumis à la simple conciliation; dans la deuxième l'
b) engagement s'étend au règlement judiciaire, mais pour
les litiges d'ordre juridique seulement; la troisième
c) sorte d'engagement comporte lasoumission de tous les
litiges à l'arbitrage y compris ceux d'ordre non juri-
dique.

La première obligation complète le voeu du traité de Paris de 1856: les Etats prennent l'engagement de ne jamais laisser s'éterniser un différend sans recourir à la conciliation. La seconde obligation constitue déjà un grand progrès puisqu'il y a décision; la 3ème va aussi loin qu'on peut aller dans cette voie.

L'essence de l'acte se résume dans cette triple série d'obligations.

Possibilité de réserves

Toujoursen vue de faciliter l'adhésion à l'acte général, on admet la possibilité de réserves; ceci est grave et fâcheux parce que les réserves sont comme les amendements en droit interne, elles peuvent détruire toute l'économie du projet. Mais comme le droit international est encore incomplet, on n'a pas voulu donner aux arbitres le droit de devenir législateurs, dans le cas où il n'y a pas de règles existantes; aussi a-t-on admis la possibilité de faire des réserves. Heureusement elles ont étéprécisées ce qui les rend moins dangeureuses que lesanciennes réserves visant l'intérêt vital des Etats ou leur honneur.

a) faits antérieurs

Une première réserve porte sur les faits antérieurs et vise les difficultés résultant des traités d'après-guerre. Cette réserve a créé certaines difficultés en ce qui concerne l'adhésion des Etats qui voudraient soumettre à une Cour la révision des traités.

b) compétence exclusive des Etats

La seconde réserve vise les différends portant sur une question qui rentre dans la compétence exclusive des Etats. Nous avons vu ce cas à l'occasion de l'article 15 § 8 du Pacte. Le droit international reconnaît des cas de compétence exclusive des Etats. Ces cas s'imposent au Conseil; à fortiori, le respect du droit international en tant qu'il reconnaît la compétence exclusive des Etats s'impose aux tribunaux arbitraux, ou à la Cour permanente qui sont des organes juridiques.

c) réserve sur un point précis

Troisième réserve : les Etats peuvent réserver des matières nettement déterminées. C'est la réserve la plus dangereuse, mais ces réserves ne peuvent porter que sur un point précis. Toute réserve faite par un Etat pourra être invoquée contre lui. C'est le principe de réciprocité.

Voyons quelques points de détails de l'acte général en ce qui concerne les trois procédures qu'il institue.

Source : BIU Cujas

La conciliation

La conciliation s'étend en principe à tous les litiges. Cependant, suivant en cela, les accords de Locarno, l'acte général n'admet la conciliation obligatoire que pour les différends non juridiques. Les différends juridiques peuvent aller directement devant la Cour permanente ou devant le tribunal arbitral, mais ce qui est plus important, l'acte général prévoit pour les différends soumis à la conciliation, l'institution d'une Commission de conciliation permanente. On voit que cette institution de la conciliation progresse toujours et qu'elle se rapproche de l'arbitrage. En effet, nous sommes ici bien loin des conciliateurs nommés dans un cas déterminé; il y a une Commission permanente; la conciliation devient une fonction régulière; cette Commission composée en principe de 5 membres, comprend 2 membres nommés par les parties et 3 autres désignés d'un commun accord par les ressortissants des autres puissances. Remarquons en passant que la composition de cette Commission de 5 membres est préférable à celle des tribunaux arbitraux de 3 membres, parce que, comme trop souvent les décisions des 2 juges des parties en cause s'annulent, il n'y avait plus que le juge neutre qui tranchait le différend; désormais il y en aura 3. La Commission est saisie par la requête adressée au Président soit par les deux parties, soit par l'une d'entre elles. A la fin de ses travaux la Commission ne fait que dresser un procès-verbal puisqu'il s'agit de conciliation; la décision de la Commission n'est pas obligatoire pour les parties; pour cela il faut qu'elle soit acceptée par elles.

Institution d'une Commission de conciliation permanente

Procédure

Arbitrage et juridiction

Les deux autres procédures de l'acte général visent l'arbitrage et la juridiction. Il y a ici certaines règles communes.

D'abord la juridiction internationale n'intervient du moins pour les différents non juridiques, que si la conciliation a échoué. Dans ce cas les parties doivent soumettre le litige soit à la Cour permanente s'il s'agit de différends d'ordre juridique, soit à un tribunal arbitral s'il s'agit de différends non juridiques. L'arbitre a des attributions plus étendues que le juge et il vaut mieux recourir à lui quand on se trouve en présence d'un conflit non juridique.

Conflits juridiques et conflits non juridiques

Qu'est-ce qu'un conflit juridique ou un conflit non juridique ? Il y a là une distinction qui n'existe pas en droit interne. En droit interne les tribunaux sont compétents pour tous les conflits surgissant entre deux ou plusieurs individus. Pourquoi le droit international admet-il cette distinction ?

Théoriquement elle est difficile à défendre et pratiquement on n'a jamais pu trouver un critère sa-

Source : BIU Cujas

tisfaisant pour distinguer les questions juridiques et les questions non juridiques appelées autrefois questions politiques. Comme les textes parlent souvent de cette distinction, il a fallu trouver un critère et on s'est arrêté à un critère formel qui est celui-ci: doit être considérée comme matière juridique toute matière qui est réglementée par le droit international positif, c'est-à-dire toute matière sur laquelle existe une règle de droit (là par hypothèse nous sommes sur un terrain juridique, puisque, en cas de conflit, on sait où trouver la règle de droit); au contraire, sont matières politiques ou non juridiques, celles qui n'ont pas encore été l'objet de cette règlementation. C'est un critérium purement formel, car il est clair qu'il n'y a guère de conflit juridique important qui ne présente un caractère politique ou inversement. Mais là où il n'existe pas de règles de droit que le juge puisse appliquer, dans certaines conceptions, notamment dans la conception anglo-saxonne, le juge ne doit pas statuer, car il n'est pas un législateur. A l'inverse de la législation française et de la plupart des législations du continent, qui lui ordonnent de statuer malgré l'obscurité ou l'absence de la loi sous peine de déni de justice, les Anglo-Saxons, en ce qui concerne la juridiction internationale, font preuve d'une certaine défiance et préfèrent voir le juge international prononcer ce qu'on appelle un non liquet (l'affaire n'est pas tranchée par une règle de droit, on ne peut lui donner une solution). L'acte de Genève a voulu autant que possible éviter cet inconvénient. En dehors de ce critère formel et un peu vague de distinction entre les conflits juridiques et non juridiques, il se réfère à l'article 36 du statut de la Cour permanente qui ne fait lui-même que reproduire l'article 13 § 2 du Pacte de la S.D.N. Ces deux articles donnent une énumération plus précise : sont juridiques les litiges qui visent l'interprétation d'un traité, tout point de droit international, la réalité de tout fait qui s'il était établi constituerait la violation d'un engagement international et enfin la nature et l'étendue de la péparation due pour la rupture d'un engagement international.

Tribunal arbitral

En ce qui concerne le tribunal arbitral, quand on s'adresse à lui pour les différends non juridiques, nous ajouterons qu'il est composéde 5 membres; si le compromis ne dit rien en ce qui concerne le droit à appliquer, le tribunal applique les règles de fond énumérées dans l'article 38 du statut de la Cour permanente, sous la réserve que je vais indiquer bientôt.

Sentence arbitrale

L'Acte général ne dit presque rien au sujet de la

Source : BIU Cujas

sentence arbitrale. Il suffit de se référer sur ce point à la Convention de La Haye dont l'article 81 est ainsi rédigé : "La sentence dûment prononcée et notifiée aux agents des parties décide définitivement et sans appel la contestation".

Le droit d'appel

Jusqu'ici il y avait seulement recours en révision en cas de découverte d'un cas nouveau; cependant depuis quelques années, à la suite de plaintes assez nombreuses portées contre le fonctionnement des tribunaux arbitraux mixtes, il y a une certaine tendance à reconnaître à la Cour permanente de Justice internationale un droit d'appel général à l'égard de toutes les décisions des autres juridictions internationales, mais ce n'est qu'une tendance et même une tendance doctrinale. Il n'y a pas encore de règle positive en ce sens. Cependant dès maintenant nous constatons l'intervention en certains cas de la Cour permanente en ce qui concerne des décisions des tribunaux arbitraux mixtes. Il y a-

L'excès de pouvoirs de l'arbitre

vait en effet un cas très grave qui restait jusque-là sans solution. C'était le cas d'excès de pouvoir de l'arbitre. L'arbitre, comme le juge, ne peut que statuer dans la limite du compromis, sinon il statue ultra petita, sa sentence est nulle. Qui peut déclarer cette nullité ? Si c'est l'un des deux Etats en cause, il est à craindre que l'Etat perdant ne déclare que l'arbitre a excédé son pouvoir. C'est le cas qui s'est présenté dans la grave question des optants hongrois. Aujourd'hui on admet que dans un cas de ce genre, si l'une des parties affirme qu'il y a excès de pouvoir de l'arbitre, c'est la Cour permanente qui tranche le conflit. De même en cas d'exception d'incompétence soulevée par l'une des parties. La Cour permanente intervient comme une sorte de Cour suprême à l'égard des tribunaux arbitraux.

Elle a d'ailleurs d'autres pouvoirs encore; elle intervient en ce qui concerne la portée des réserves et l'interprétation et l'application des dispositions de l'Acte général.

L'équité

Une autre difficulté à analyser en ce qui concerne les rapports des tribunaux arbitraux et la Cour permanente est leur compétence respective d'après l'Acte général. Une question de grande importance au sujet des pouvoirs de ces divers tribunaux est la suivante : doivent-ils statuer uniquement en justice d'après le droit positif, ou ont-ils le droit de statuer en équité, ex aequo et bono ? Ce qui fait la difficulté, c'est que nous avons deux textes sur ce point : 1° l'article 38 du statut de la Cour permanente, qui déclare que la Cour ne peut statuer ex aequo et bono que si les parties sont d'accord; 2°- l'article 28 de l'acte général qui

Source : BIU Cujas

pose une règle différente; il se borne à dire que s'il n'existe pas de règles (traités, coutumes, principes, généraux) applicables aux différends, le tribunal jugera ex aequo et bono, sans parler du consentement des Etats, n'est-ce donc pas une solution contraire à la précédente ?

Cette question de l'équité a donné lieu à de grandes difficultés. Si on va au fond des choses on s'aperçoit que la solution est plus simple qu'elle ne parait. Il y a des points sur lesquels tout le monde est d'accord; par exemple que les deux juridictions, Cour permanente et tribunaux arbitraux, ne peuvent statuer que sur la base du respect du droit. Ceci distingue le juge du médiateur. Cela veut-il dire qu'un juge ou un arbitre ne peut jamais recourir à l'équité ?

Pas d'opposition entre le droit et équité

Cela dépend du sens donné à l'équité. Pour certaines personnes l'équité permet d'aller contre la loi, contre un droit positif formel. Ceci est très dangereux. On se rappelle le dicton de certaines provinces de l'ancienne France sur les Parlements : "Dieu nous garde de l'équité des Parlements !". Il vaut mieux dire que, la justice étant le fondement de tout droit et l'équité n'étant que l'application du principe général de justice à un cas concret, il ne doit pas y avoir opposition entre le droit et l'équité. Là où le droit positif est obscur, l'équité sert à interpréter et à préciser. Mais peut-on au nom de l'équité aller contre un texte précis ? Non, parce qu'alors le juge se ferait législateur, ce qui n'est pas en son pouvoir.

Cas où il n'y a pas de règle positive

Il nous faut donc admettre que si la règle positive est obscure le juge doit l'interpréter en se servant de l'équité. Le seul cas qui fasse difficulté est celui où il n'y a pas de règles positives; dans ce cas, d'après l'article 28 de l'acte général le juge ou l'arbitre pourront statuer; c'est-à-dire que dans ce cas particulier ils apparaîtront comme législateurs. Ils feront pour ce cas ce qu'aurait dû faire le législateur s'il avait statué d'une façon générale (Cf. art.1 Code Civil suisse, et aussi Code de procédure bulgare). Pour la Cour permanente il faut au contraire l'assentiment des parties pour qu'elle puisse créer une règle dans le cas où elle n'existe pas.

Laquelle est la meilleure des deux solutions ? Cette question est très délicate. Les Anglo-saxons sont hostiles à l'élargissement des pouvoirs de la Cour aussi longtemps que le droit international sera aussi incomplet. Il semble que la solution de l'acte général soit la solution de l'avenir; mais elle suppose sinon la codification complète du droit international qui tardera longtemps, tout au moins la réglementation des

Source : BIU Cujas

points sur lesquels existe le plus de différence entre les grands systèmes internationaux.

Où en est l'Acte général ?

Cet acte général est-il en vigueur entre beaucoup d'Etats ? L'acte général a été très favorablement admis un de ses articles exigeait l'adhésion d'au moins deux parties contractantes pour son entrée en vigueur. Très vite la Suède et la Belgique ont adhéré, en Mai 1929, de sorte que l'acte général entrait en vigueur entre ces deux pays. La Norvège a envoyé son adhésion, le Danemark, la Finlande, le Luxembourg, l'Espagne, les Pays-Bas, et enfin les grands Etats se sont ébranlés; la France a donné son adhésion à l'acte général et à la clause facultative de la Cour permanente en Mars 1931. Quelques jours après la Chambre des Communes de la Grande-Bretagne en faisait autant, puis l'Italie, Aujourd'hui (fin 1934), une vingtaine d'Etats se sont mis d'accord pour accepter les règles si sages posées par l'Acte général (il y en a 41 à avoir accepté la clause facultative de l'article 36 du statut de la Cour permanente).

Section II

Modes violents de solution des conflits internationaux

Ces modes ne viennent qu'en dernier lieu. Il faut supposer les Etats raisonnables au moins au début d'un conflit; ce n'est donc qu'après l'échec des modes pacifiques que l'on recourt aux modes violents. Même aux siècles où la guerre était considérée comme une situation normale du droit international, il était reconnu qu'on ne s'y livrait pas de plano, sansessai de solution pacifique.

Représailles et rétorsion

La guerre n'est pas le seul mode violent de solution des conflits internationaux. Un autre porte le nom de représailles. Il y a une différence juridique entre les représailles et la rétorsion. La rétorsion n'est pas à proprement parler un mode violent de solution des conflits, c'est un mode qui se trouve à égale distance entre les modes pacifiques et les modes violents. La rétorsion consiste à employer envers un Etat non pas des procédés contraires au droit, mais des procédés peu bienveillants : c'est la loi du talion. Mais cette loi du talion en matière de rétorsion est différente du cas des représailles qui consistent dans des actes contraires au droit. Supposons qu'un Etat, à la suite d'un fait analogue de la part d'un autre Etat dénonce un traité sur la propriété litté-

Source : BIU Cujas

raire, en observant le préavis nécessaire, il ne viole aucun droit. Supposons qu'un Etat, à la suite du relèvement des tarifs douaniers d'un autre Etat, relève les siens alors qu'il n'est pas lié par traité (c'est ce qu'ont fait au cours de ces derniers temps presque tous les Etats d'Europe et d'Amérique), par hypothèse il n'y apas là de violation d'un droit, il y a rétorsion et non représailles. Même dans cette limite on est aujourd'hui peu favorable aux mesures de rétorsion. C'est souvent la politique des coups d'épingle, elle n'est pas contraire au droit international, mais elle est contraire à la courtoisie internationale. Or la courtoisie internationale, la fameuse comitas gentium, en laquelle pendant longtemps a consisté tout le droit international, c'est la goutte d'huile qui adoucit les frottements, ce qui est très désirable en politique internationale. Même au point de vue du pays qui prend ces mesures de rétorsion, celles-ci présentent d'assez grands inconvénients, notamment celui de porter atteinte à l'unité de législation d'un pays; puisque des lois spéciales sont prises à titre de rétorsion contre les ressortissants d'un Etat qui n'a pas agi d'une façon bienveillante, il n'y a plus d'unité de législation; les tarifs douaniers par exemple varieront avec chaque Etat.

Les représailles sont une chose toute différente Avec elles nous arrivons aux mesures violentes proprement dites.

Représailles

Il nous faut distinguer les représailles entemps de paix et en temps de guerre.

1°- Représailles en temps de paix

Comment en temps de paix peut-on supposer régulier, licite d'après le droit international un acte qui est par hypothèse contraire au droit ? Les représailles sont justifiées uniquement par le fait qu'il y a eu auparavant violation du droit commise par l'autre Etat. De même que pour les particuliers on admet la légitime défense consistant en des actes contraires au droit parce qu'ils sont justifiés par une attaque préalable, de même ici les représailles sont justifiées par une atteinte au droit portée préalablement par l'autre Etat. Aujourd'hui il n'y a plus guère que deux représailles en temps de paix : l'embargo et le blocus pacifique, et encore ces représailles ont-elles perdu une grande partie de leur ancienne importance.

Embargo

L'embargo a été une mesure souvent pratiquée par les Etats maritimes au siècle dernier. Remarquons que nous sommes ici en temps de paix. Nous ne visons par l'embargo qui consistait à saisir définitivement dès la déclaration de guerre, ou même avant, tous

Source : BIU Cujas

les navires de la puissance ennemie qui se trouvaient dans les ports nationaux au moment où la guerre éclatait. Nous nous trouvons ici en temps de paix et l'embargo du temps de paix consiste dans la saisie en pleine paix des navires de tel Etat qui se trouvent dans les ports d'un autre Etat en raison d'une difficulté entre les deux pays. Cet embargo à titre de représailles est aujourd'hui universellement critiqué. S'il porte sur les navires de guerre c'est en fait un acte de guerre; s'il porte sur les navires de commerce, il constitue une injustice flagrante, puisqu'on s'en prend à des particuliers d'un mal qu'ils n'ont pas contribué à créer. Aussi aujourd'hui cet embargo est-il abandonné et les traités entre beaucoup d'Etats le condamnent expressément.

Blocus pacifique

Le blocus pacifique n'est pas encore tout à fait abandonné mais son importance a beaucoup diminué. Le blocus est l'interdiction de communiquer avec certains ports; Autant on comprend le blocus en temps de guerre, autant on a peine à le concevoir en temps de paix. La sanction du blocus est la saisie de tous les navires ennemis ou neutres qui veulent franchir le cordon d'investissement du port bloqué. Mais il est bien clair que les devoirs de neutraliténe peuvent exister qu'en temps de guerre, donc comment saisir en pleine paix des étrangers qui ont le droit de communiquer librement avec d'autres Etats ? Cependant au siècle dernier, on peut citer un certain nombre de blocus de ce genre. Un Etat qui ne voulait pas faire la guerre commençait par le blocus pacifique. En 1884, au cours de ses difficultés avec la Chine, la France décida un blocus de certains ports chinois qui permettait à ses navires de guerre, puisqu'il n'y avait pas de guerre, de continuer à s'approvisionner en charbon dans les ports anglais d'extrême Orient. Ce blocus gênait la Grande-Bretagne qui ne pouvait plus commercer librement avec la Chine, de sorte qu'elle déclara qu'il y avait en fait état de guerre, et elle fit une déclaration de neutralité. La France déclara alors la guerre à la Chine. On voit que le blocus pacifique peut être un commencement de guerre. Le blocus pacifique a été exercé en 1902 contre le Vénézuéla par l'Angleterre, l'Allemagne et l'Italie.

Ce blocus pacifique doit-il être admis ou rejeté ? Certains auteurs déclarent qu'il faut sans hésiter l'admettre, parce qu'il permet d'éviter le recours à des actes plus graves. Un grand Etat n'ose pas déclarer la guerre à un petit Etat et, avant la société des Nations, il fallait cependant quelques sanctions contre la violation flagrante du droit, car il arrivait

Source : BIU Cujas

aux petits Etats de violer le droit. Le blocus pacifique était considéré comme naturel en ce cas. Par malheur il pouvait donner lieu à de graves abus. Un grand Etat aurait rougi de déclarer la guerre à un petit Etat mais il n'hésitait pas à recourir à un blocus pacifique; rappelons l'affaire Pacifico, blocus dirigé par la Grande-Bretagne contre la Grèce pour une créance qui se trouva être finalement de 150 livres.

Les règles du blocus pacifique

L'Institut de droit international s'étant saisi de la question dans sa session de Heidelberg en 1887 a admis ce blocus avec les règles suivantes :

en premier lieu le blocus doit être effectif, c'est-à-dire qu'il doit être maintenu par des forces suffisantes pour empêcher les navires de passer;

en second lieu il ne doit pas viser les navires étrangers. Il ne peut donc porter que sur les navires de la puissance avec laquelle on est en litige;

en troisième lieu comme il n'y a pas état de guerre, même pour les navires nationaux de l'Etat avec lequel on est en difficulté, il ne peut y avoir que saisie provisoire, simple séquestre et non confiscation: à la fin du blocus les navires devront être restitués.

Toutes ces limitations sont sages et justes, mais elles enlèvent au blocus dit pacifique la plus grande partie de son utilité. Aussi le blocus pacifique a-t-il perdu beaucoup de son ancienne importance et il en résulte qu'aujourd'hui les représailles en temps de paix sont moins usitées qu'elles ne l'ont été.

2°- Représailles en temps de guerre

Il en est autrement des représailles en temps de guerre. Elles sont très importantes et elles ont été fréquemment employées au cours de la dernière guerre. Elles constituent une application de la loi du talion visant les actes injustes. Peut-être sont-elles indispensables en temps de guerre puisqu'on ne peut plus faire appel au droit. Il est certain cependant qu'elles sont contraires au droit objectif puisqu'elles portent sur des innocents et que la fin ne justifie pas les moyens. Le plus souvent en effet on n'atteindra pas les chefs qui ont ordonné la mesure coupable, aussi les représailles même en temps de guerre ne doivent-elles être ordonnées qu'à la dernière extrêmité.

Elles sont une chose très grave parce qu'elles entraînent des abus de plus en plus grands et cependant elles sont indispensables dans certains cas.

Les règles d'humanité

Le respect de la population paisible

Les déclarer toujours illégitimes serait encourager un adversaire sans scrupules à multiplier les actes contraires au droit des gens. Elles ne peuvent cependant être admises qu'avec certaines réserves. Même en cas de représailles, il faut maintenir le principe du respect des règles d'humanité et autant que possible

"Les Cours de Droit" DE LA SORBONNE. 8 U Répétitions Écrites et Orales Reproduction interdite
Source : BIU Cujas

du respect de la population paisible, c'est-à-dire qu'elles ne doivent viser que les belligérants des armées ennemies. Il est possible à la rigueur d'admettre une certaine responsabilité collective pour l'armée belligérante qui forme un tout organiséet solidaire, mais les non-belligérants, femmes et enfants, ne doivent pas être rendus responsables des actes des officiers de l'armée ennemie. D'autre part, les représailles ne sont admissibles qu'à condition de respecter les règles d'humanité. Un Etat qui se respecte ne saurait recourir au poison, comme il semble qu'on l'a fait pendant la guerre Sud-Africaine. L'Allemagne au début de la guerre a retenu les médecins et infirmiers français faits prisonniers, contrairement à la Convention de Genève; pour les recourrer, la France en fit autant à l'égard des médecins allemands; c'est un bon exemple de représailles admissibles, à la fois justes et effectives.

Représailles cruelles

Peut-on admettre les représailles cruelles mais utiles ?

Elles peuvent avoir une action importante sur la fin des hostilités. L'exemple le plus frappant qu'on puisse citer est celui des gaz asphyxiants. C'est le type d'une représaille cruelle et malheureusement très utile. L'emploi de ce moyen est-il possible à titre de représailles ? Il semble qu'il faille répondre par l'affirmative si c'est le seul moyen de mettre fin à des abus flagrants; autrement ce serait de la part des gouvernements qui se refuseraient à l'employer un crime contre leur pays de ne pas utiliser un moyen de guerre dont l'emploi unilatéral assurera le triomphe de l'Etat coupable. C'est ce qui mène à une condamnation de la guerre elle-même aujourd'hui, parce que dans l'état actuel de la science les représailles iront de violence en violence et elles aboutiront au massacre de la population paisible.

Les représailles constituent une sanction très imparfaite, même si leur but est légitime; trop souvent elles ajouteront une nouvelle injustice aux précédentes, mais il faut dire aussi que parfois elles sont justifiées par une nécessité impérieuse; c'est le cas lorsqu'elles constituent le seul moyen de faire cesser une violation grave du droit.

Guerre proprement dite

Evolution de la conception de la guerre maritime et de la neutralité

Le droit international est sur ce point en pleine évolution. Nous visons ici les modifications profondes qui semblent s'être opérées dans la façon d'envisager certains moyens de guerre et qui paraissent destinées à se maintenir. Par exemple il y a certainement une évolution de la conception de la guerre maritime et

Source : BIU Cujas

de la neutralité. Avant la guerre, l'évolution était plutôt dans le sens du respect de la propriété privée ennemie et du droit des neutres; mais on s'est aperçu qu'avec un belligérant qui laisse sa flotte de guerre à l'abri dans ses ports, la suppression du droit de prise rendrait la guerre navale impossible.

En ce qui concerne les conditions de neutralité, depuis que tous les Etats sont signataires de pactes internationaux condamnant la guerre d'agression, il y a engagement moral et même juridique, de la part de ces Etats qui auraient pu se dire auparavant neutres, à cesser toutes relations commerciales et industrielles avec l'Etat agresseur; sinon le neutre devient fatalement complice. Donc sur des points très importants la matière de la guerre est en pleine évolution.

Peut-on encore parler d'un droit de guerre

Peut-on encore parler d'un droit de guerre ?

Certains auteurs, dont MM. Schücking et Wehberg, auteurs d'un ouvrage sur la S.D.N., déclarent qu'on ne peut mettre la guerre hors la loi et aussitôt après parler des loisde la guerre. Ceci semble juste mais dépend de la définition donnée à la guerre. L'idée est exacte si on entend la guerre au sens ancien du mot, mais si on donne à ce mot un sens large, si on y fait entrer les guerres de légitime défense et d'exécution forcée qu'on ne pourra pas toujours éviter, on se rend compte qu'il y a encore lieu de parler des lois de la guerre. Mais on pourrait peut-être ne pas appeler guerre, une guerre d'exécution forcée, pas plus qu'on n'appelle un assassinat une exécution capitale; et si ce terme est réservé à la guerre d'agression, il est évident qu'en ce sens il est difficile de parler de lois de la guerre. Il faut se dire qu'auparavant la guerre était considérée comme toujours licite, c'était un des droits internationaux de l'Etat. Il n'y avait à réglementer que la façon dont elle devait être menée, les lois de la guerre étaient à déterminer. Aujourd'hui on considère avec raison qu'il est plus facile d'empêcher la guerre de naître, que de la régulariser une fois survenue. C'est donc plus à la suppression de la guerre qu'à la réglementation des moyens de guerre, qu'il faudra s'attacher. Surtout depuis que la guerre d'agression est considérée comme un crime, l'Etat qui n'aura pas hésité à commettre ce crime et qui voit son existence en jeu,parce que les autres Etats se tournent contre lui, hésitera encore moins à violer les engagements pris, en ce qui concerne les moyens interdits, qu'il n'a hésité à commettre le crime de la guerre d'agression.

Source : BIU Cujas

§ 1 - Droit de guerre et déclaration de guerre
§ 2 - Guerre continentale et effets de l'occupation militaire ennemie;
§ 3 - Guerre maritime;
§ 4 - Neutralité;
§ 5 - Fin de la guerre

§ 1 - Droit de la guerre et déclaration de guerre

Le droit de la guerre a été longtemps considéré comme incontestable, et philosophes, juristes, diplomates, militaires y voyaient la plus haute manufestation de la souveraineté de l'Etat. C'est ainsi que le définit encore le philosophe allemand Hegel. Aussi longtemps qu'il n'y avait pas de Société des Nations supérieure aux divers Etats, de communauté internationale organisée, la guerre apparaissait comme nécessaire, non pas seulement dans le cas de légitime défense, mais pour toutes violations graves du droit. En effet, la théorie de la non-résistance au mal de Tolstoï, si elle était appliquée d'une façon générale, constituerait une prime à la violence, étant donné qu'on ne peut jamais garantir qu'il n'y aura pas d'Etats agresseurs. Il fallait donc reconnaître lanécessité d'un droit de guerre en certaines circonstances. Fallait-il admettre pour cela que la guerre était la sanction du droit des gens ?

Laguerre n'est pas la sanction du droit des gens

Non; peut-être aurait-on pu dire que la guerre juste devait constituer la sanction du droit des gens, faute d'organisation internationale, mais en sous-entendant qu'il ne s'agissait que de la guerre légitime. Or il n'y a pas que des guerres légitimes, malheureusement. Un des titres d'honneur du Pacte de la S.D.N. est d'avoir pour la première fois en droit positif distingué la guerre légitime de la guerre illégitime. La guerre juste peut encore être un moyen de faire respecter son droit d'après le Pacte, tandis que laguerre injuste est un crime en droit international. Il n'y a plus aujourd'hui que le cas de légitime défense qui soit considéré comme un cas de guerre juste, après une injuste agression. Aussi sa possibilité a-t-elle toujours été maintenue même par le Protocole de Genève et le Pacte Briand-Kellog. Mais la guerre offensive ne peut-elle paraître parfois juste ?

Pendant longtemps on était obligé de l'admettre et on reconnaissait qu'une guerre offensive pouvait être juste moyennant certaines conditions. Les théologiens ont énuméré tant de conditions qu'il ne pouvait guère pratiquement y avoir de guerre juste.

Source : BIU Cujas

Avant le Pacte de la S.D.N. la guerre n'était juste qu'à condition qu'il y eût une injustice grave commise et qu'il n'y eût pas d'autre moyen d'obtenir réparation Elle devait de plus être déclarée par un prince souverain et ce dernier, en cas de victoire, devait s'arrêter aussitôt la juste réparation obtenue. Il est trop clair que le plus souvent ces conditions n'étaient pas respectées. Tout l'effort du droit international contemporain a pour but d'éviter qu'on ne se trouve encore dans cette situation. La guerre offensive notamment est devenue un crime international, le plus grave de tous.

Déclaration de guerre

Conditions de forme pour que la guerre soit légitimement déclarée. Dans l'impossibilité où on était de fixer des conditions de fond à la guerre on s'était longtemps tenu à des conditions de forme. On avait fait comme les anciens Romains avec les fétiaux et on avait déclaré que la guerre ne serait licite qu'après une déclaration formelle. Cette déclaration était-elle une obligation en droit international ? La chose fut contestée surtout du fait de l'Angleterre qui, oublia souvent la nécessité d'une déclaration. Mais la seconde conférence de La Haye en 1907 a voté une convention spécifiant que la guerre devait toujours être l'objet d'une déclaration préalable. La rupture des relations diplomatiques ne suffit pas, il faut aussi une déclaration formelle ou un ultimatum, qui est une déclaration de guerre conditionnelle.

La nécessité de la déclaration de guerre est évidente, étant donné les effets que produit la guerre. Il faut une déclaration pour savoir à quel moment les combattants deviennent des belligérants, et aussi pour savoir à partir de quel moment les nationaux des deux Etats n'ont plus le droit d'entrer en relations les uns avec les autres; il faut enfin savoir quand commencent les droits et devoirs de la neutralité.

Les nationaux ennemis résidants

Il s'est produit ici une double évolution. Dans les siècles derniers on était assez volontiers porté à considérer qu'en cas de guerre, l'Etat pouvait retenir comme prisonniers les nationaux ennemis c'est ce que l'on fit en France sous le Premier Empire à l'égard des Anglais résidant en France. Puis les moeurs s'étant adoucies, on avait admis que les nationaux ennemis pouvaient regagner librement leur pays. On s'est aperçu des inconvénients de cette grande liberté et on admet aujourd'hui que des mesures de précautions s'imposent: l'Angleterre pendant la guerre du Transvaal a formé des camps de concentration pour les ennemis. Les divers pays en guerre ont suivi cette voie en 1914.

Les biens des nationaux ennemis

En ce qui concerne les biens des nationaux ennemis il y a eu la même évolution. Au siècle dernier on ad-

Source : BIU Cujas

mettait d'une façon générale que la guerre étant une relation d'Etat à Etat, les biens des nationaux ennemis restaient libres. La dernière guerre a constitué un recul marquésur ce point; les propriétés privées ennemies ont été séquestrées; des deux côtés on a dit que c'était à titre de représailles, ce qui indiquait qu'il s'agissait là d'un acte contraire au droit.

Contrats et traités

Quant aux contrats et aux traités, puisque les nationaux ennemis doivent s'interdire toutes relations commerciales, les contrats nouveaux sont un acte de trahison et même les contrats anciens sont suspendus, voire annulés. De même les traités anciens sont suspendus ou annulés.

§ 2 - Opérations de la guerre continentale

Qui a le caractère de belligérant ? Quels sont les moyens d'attaque et de défense ? Quels sont les effets de l'occupation militaire ennemie ?

A-Belligérants et non belligérants

La distinction des belligérants et des non belligérants était un de ces principes fondamentaux du droit des gens qu'on pouvait considérer comme définitivement acquis. Depuis le Moyen Age on admettait en théorie le respect de la population paisible. L'Eglise avait fait admettre le principe du respect des femmes, des enfants, des clercs, des laboureurs, etc.. Malheureusement, dans la dernière guerre la population paisible a trop souvent été contrainte soit à des travaux forcés qu'elle devait exécuter sous peine de déportation, soit à accomplir des actes contraires aux lois de la guerre. Aux réclamations présentées à ce sujet par les pays victimes : France, Belgique, Roumanie, l'unique réponse était : "c'est la guerre", ce qui nous ramène aux temps barbares.

La régression de 1914

Il est impossible, parlant des lois de la guerre, de ne pas faire allusion à la dernière guerre et de ne pas condamner les nombreuses violations du droit qui ont été commises. C'est la négation du droit que de ne pas condamner les actes injustes et c'est une atteinte à la vérité que de ne pas vouloir les citer et de faire comme s'ils n'avaient pas existé. Nous ne parlons pas des actes individuels toujours possibles, mais des actes commis par ordre, ou non désavoués par l'autorité supérieure. Ces violations du droit sont loin d'être généralement reconnues dans les Empires centraux et particulièrement en Allemagne; il eût fallu d'abord qu'elle les reconnût pour que, l'accord étant réalisé sur la règle du droit, il eût été possible de passer sur ces violations considérées comme un douloureux et regrettable accident. Mais tant qu'elles n'ont pas été condamnées, on peut se demander

Source : BIU Cujas

si en cas de guerre nouvelle on ne verrait pas se reproduire des faits monstrueux, contraires au droit international et aux principes d'humanité.

Instructions aux armées en campagne

La distinction entre belligérants et non belligérants paraissait auparavant universellement admise; elle faisait l'objet d'articles spéciaux dans toutes les instructions aux armées en campagne. Une des premières instructions de ce genre est celle des Etats-Unis au cours de la guerre de Sécession. Ces instructions sont complètes et très humaines, et on peut en dire autant des instructions françaises et anglaises aux armées en campagne. On a souvent reproché aux instructionsallemandes sur la guerre de ne pas tenir compte des conventions de la Haye signées par l'Allemagne. Cela tenait en fait que dans la doctrine du grand Etat-major allemand qui avait contribué à la rédaction de ces instructions pour l'armée allemande, l'humanité était une preuve de faiblesse, la générosité une sottise et on considérait que c'était rendre service à l'Humanité que de faire la guerre la plus cruelle parce que la guerre la plus cruelle était la guerre la plus courte.

Respect de la vie et de la liberté des populations paisibles Leurs devoirs

Le respect de l'existence et de la liberté des habitants paisibles était considéré comme une loi absolue en vertu notamment des conventions de La Haye sur les lois de la guerre. En revanche il faut remarquer que c'est un devoir pour la population paisible de s'abstenir de tout acte militaire; c'est une contrepartie nécessaire; la population paisible doit être respectée par les belligérants, mais elle doit s'abstenir d'actes militaires, et sans cela elle peut se voir appliquer la loi martiale. La loi martiale constitue une répression qui est licite à deux conditions : 1° c'est d'abord qu'elle ne soit appliquée qu'aux auteurs des infractions et non à des tiers, otages ou autres; c'est une pénalité et elle ne peut donc frapper que les coupables 2° en second lieu même la loi martiale doit être prononcée par un juge régulier, qui est le juge militaire, c'est-à-dire un Conseil de guerre comme en France ou en Angleterre, mais non par un officier subalterne quelconque investi de pouvoirs étendus, comme ce fut le cas dans l'armée allemande.

La loi martiale

Question de la levée en masse

En ce qui concerne la question des belligérants, il y a une difficulté qui a étélongtemps étudiée, c'est la question de la levée en masse. La levée en masse de la population paisible était-elle une chose licite ? Le cas avait perdu presque toute utilité à partir du moment où, suivant l'exemple donné par la France sous la Révolution et par l'Allemagne ensuite, presque tous les Etats avaient admis le service militaire uni-

Source : BIU Cujas

versel. Il reprend aujourd'hui de l'intérêt pour les pays qui n'y sont pas soumis. C'est le cas de l'Allemagne d'après le traité de Versailles. La levée en masse ou une levée partielle d'hommes non sujets aux obligations militaires, c'est-à-dire la création de corps francs (les francs-tireurs) est licite à condition que se trouvent réunies les 4 conditions suivantes :

1°- Les hommes ainsi levés doivent être soumis à une hiérarchie militaire;

2°- Ces hommes doivent porter un signe distinctif fixe, reconnaissable à distance;

3°- Ils doivent porter les armes ouvertement et ne pas s'en tenir à la guerre d'embuscade ;

4°- Ils doivent se conformer aux lois et coutumes de la guerre.

A ces conditions ces hommes doivent être considérés comme belligérants.

Convention de Genève (malades)

Une convention spéciale, la convention de Genève, a réglé le sort des malades et blessés militaires. Cette convention fut conclue après la guerre d'Italie, en 1864 pour la première fois, et complétée à diverses reprises, et elle a été révisée en 1929. Ses points essentiels sont les suivants : il y a non pas neutralité; mais inviolabilité des hopitaux, ambulances et formations sanitaires qui portent le signe distinctif de la croix rouge (qui n'est pas un insigne religieux mais le drapeau suisse interverti). Le personnel hospitalier, s'il tombe aux mains de l'ennemi, n'est pas considéré comme prisonnier de guerre; il est renvoyé aux armées dont il dépend.

La convention de Genève avait prévu la guerre continentale seulement; ses mesures essentielles ont été étendues à la guerre maritime. Les navires hopitaux sont peints d'une façon particulière. Ce signe distinctif permet de les reconnaître de loin et ils doivent être respectés à la condition de ne prendre aucune part aux opérations militaires, et de recueillir les blessés et naufragés sans distinction de nationalité.

Prisonniers de guerre

La situation des prisonniers de guerre a été également réglementée pour la première fois d'une façon complète par une convention de 1929. Jusque-là le principe reconnu depuis les temps anciens est que l'adversaire désarmé doit être ménagé. On admettait que les prisonniers de guerre puissent être assujettis à certains travaux; mais ces travaux ne doivent avoir aucun rapport avec la guerre et les prisonniers doivent être traités humainement. De nombreuses violations ont eu lieu à ce sujet dans la dernière guerre. Certaines communes ont compté plus de morts parmi leurs déportés

Source : BIU Cujas

civils que parmi leurs mobilisés.

B-Moyens d'attaque et de défense

L'interdiction de certains moyens, dits barbares et perfides. Il y a longtemps qu'on a tenté d'interdire certains de ces moyens. Ce fut notamment l'objet d'une déclaration de Saint Pétersbourg qui avait été adoptée en 1868 par tous les Etats d'Europe, d'une conférence de Bruxelles en 1874 après la guerre franco-allemande, et du règlement concernant les lois et coutumes de la guerre sur terre adopté à La Haye en 1907. Il est difficile de préciser ce qu'il faut entendre par moyens barbares ou perfides. Ces interdictions relèvent autant de la morale que du droit. On a des sentiments d'humanité, de respect de la dignité humaines ou on ne les a pas; c'est une question de race et de tempérament. Quand on les a, des précisions sont inutiles; si on ne les a pas, on ne tiendra pas compte des précisions données dans un texte.

Moyens barbares

La déclaration de Saint-Pétersbourg avait interdit comme moyen barbare les projectiles explosifs de petit calibre. Plus tard il fut interdit de se servir de projectiles ayant pour but de répandre des gaz asphyxiants ou délétères. A ces moyens barbares il faut ajouter le poison qui de toute antiquité a été considéré comme un moyen barbare et perfide. Il faut l'assimiler à la guerre bactériologique qui constitue le dernier progrès de la science en matière de moyen de guerre.

Moyens perfides

En ce qui concerne les moyens perfides, il est encore plus difficile de les préciser. C'est une question d'honneur et de bonne foi. Cependant certains moyens ont été formellement interdits. La rupture de la parole donnée, la reddition simulée, le fait de mettre la crosse en l'air et de tirer ensuite sur l'ennemi, l'utilisation des insignes de la convention de Genève pour faire passer des convois de munitions. Une opinion unanime proscrit l'emploi des sonneries militaires, des uniformes et des drapeaux de l'autre belligérant. Dans tous ces cas les belligérants qui ont utilisé ces moyens n'ont plus droit à la protection des lois de la guerre.

Ruses de guerre

Ceci ne vise pas les ruses de guerre. C'est ici que la distinction est parfois difficile et que l'honneur et l'honnêteté doivent servir de guides. Si des troncs d'arbre sont camouflés de façon à simuler une batterie et attirer ainsi les obus ennemis, les plus stricts sentiments de morale n'ont rien à reprendre à cette ruse. Il en est de même des attaques feintes sur un point où l'on veut attirer l'ennemi pour l'attaquer en force sur un autre point.

Moyens nouveaux

Les moyens nouveaux ne sont pas interdits en soi.

Source : BIU Cujas "Les Cours de Droit" 3, PLACE DE LA SORBONNE, 3 U Répétitions Écrites et Orales Reproduction interdite

Ils ne le sont qu'à condition de tomber sous l'interdiction des moyens barbares ou perfides. Quelques-uns ont donné lieu à des difficultés spéciales. D'abord le bombardement aérien.

Bombardement aérien

Dans quelle limite doit-il être interdit comme portant atteinte au droit de la population paisible ? Auparavant le bombardement terrestre avait pour but de s'emparer d'une ville fortifiée. Aujourd'hui la question a beaucoup changé. Il semble que si l'on veut appliquer en bombardement aérien le principe général, on peut dire qu'il constitue un moyen de guerre licite pourvu qu'il ne porte pas atteinte aux principes généraux du droit international. Il est donc permis dans les mêmes conditions que les autres bombardements qui ont pour but de détruire les forces militaires de l'ennemi; s'ils visent des forts, approvisionnements militaires, dépôts de munitions, gares stratégiques, noeuds de voies ferrées.

Bombardement de villes non fortifiées

Que faut-il penser des bombardements des villes non fortifiées ? Les conventions de La Haye interdisent le bombardement des villes non défendues; il sera donc en principe interdit de les bombarder par avion. A l'intérieur même des villes fortifiées, les lois de la guerre prescrivent aussi de respecter certains bâtiments, bibliothèques, musées, églises, hopitaux; il est vrai que si, en cas de bombardement terrestre, cette prescription était relativement facile à suivre quand la portée maxima des canons était de 5 à 6 kilomètres, car on pouvait alors voir le but sur lequel ontirait, il n'en est plus de même aujourd'hui, de sorte qu'à ce point de vue les deux sortes de bombardement se ressemblent. Doit-on les admettre ou non ?

Deux conceptions très différentes sont ici en présence en ce qui concerne le bombardement employé comme procédé de guerre. La première, qui est la plus légitime, s'en tient aux interdictions posées par les Conventions de La Haye. Elle interdit donc le bombardement des villes non défendues, et exige le respect de certains monuments dans les villes défendues; si les aviateurs militaires déclarent qu'ils ne peuvent voir où portent leurs coups, c'est dire que ce moyen doit être interdit. La seconde conception est la conception allemande; d'après elle le bombardement n'est pas qu'un moyen militaire visant la destruction des forces ennemies, c'est aussi un moyen de pression sur la population civile, pour la contraindre à réclamer la reddition de la place ou la conclusion de la paix. Les Allemands ont utilisé cette conception en 1870 en bombardant Strasbourg et en détruisant la bibliothèque. En 1914 ils ont détruit la bibliothèque de Louvain et

Source : BIU Cujas

une bonne partie de la ville. L'expérience a prouvé que les résultats sont nuls avec un peuple courageux, et ne sert qu'à attirer des représailles. Le bombardement d'intimidation doit donc être formellement proscrit. Le bombardement a un but précis, la destruction d'un objet à destination militaire. Mais il ne peut viser une ville non défendue ou des objectifs interdits par des conventions antérieures. Le seul cas où il y a exception est le cas de représailles. Il peut être nécessaire qu'il y ait une sanction en cas de violation antérieure du droit, et en cas de guerre, ces représailles sont la seule sanction possible. On a cherché à établir certaines autres sanctions, mais elles sont bien insuffisantes jusqu'ici.

Sanction des représailles

Sanction de l'indemnité pécuniaire

La Convention de La Haye concernant les lois et coutumes de la guerre sur terre a décidé que "la partie belligérante qui violerait les dispositions du dit règlement sera tenue à indemnité s' "il y a lieu". Cette déclaration avait été signée par l'Allemagne et cela montre qu'en Allemagne on a tort de se placer sur le terrain de la responsabilité de la guerre pour critiquer les réparations mises à la charge de l'Allemagne; ces réparations sont fondées sur le fait qu'il y avait interdiction de commettre quantité d'actes considérés comme contraires aux lois de la guerre, actes que l'Allemagne a commis pendant son séjour en Belgique et en France et qu'elle doit réparer aux termes de la convention de La Haye qu'elle avait signée elle-même.

Sanctions pénales

Ne peut-il y avoir aussi des sanctions pénales ? Un seul cas avait été prévu avant la guerre, c'était la violation de l'obligation de protection des blessés militaires résultant de la convention de Genève. Chaque Etat devait dans sa législation interne édicter des peines contre les violateurs de cette convention. A la fin de la guerre les articles 227 et 228 du traité de Versailles ont cherché à mettre en jeu la responsabilité de l'empereur d'Allemagne et des officiers qui avaient commis des actes contraires aux lois de la guerre. Faut-il écarter l'objection "nulla pena sine lege" sous prétexte qu'il y avait une loi, puisque la règle existait depuis les conventions de La Haye. C'est exact, mais il n'y avait pas de peines prévues et il n'y avait pas de tribunal impartial organisé à l'avance. C'est pour celaqu'il faudrait y travailler aujourd'hui.

ART.227 et 228 du traité de Versailles

Conférence de Washington (1922)

Depuis la guerre il y a eu un remarquable essai de sanctions de certaines lois de la guerre à la Conférence de Washington. Cette conférence dénie aux sous-marins le droit de se conduire autrement que les autres

Source : BIU Cujas

navires de guerre, par exemple de torpiller un navire sans avertissement préalable et sans avoir mis en sécurité l'équipage et les passagers. Les contrevenants sont assimilés à des pirates. On voit apparaître ici une sanction très nette, parce qu'en temps de guerre ils peuvent être jugés par tout Etat qui s'en sera emparé. C'est un premier essai de sanction internationale.

C - Occupation militaire

Occupation militaire. L'occupation que les anciens appelaient l'occupatio bellica crée une situation de fait. Un belligérant plus fort que l'autre a réussi à s'installer sur le territoire ennemi, il ne faut pas croire pour cela qu'il y ait substitution de souveraineté. Les habitants des territoires occupés doivent obéissance à leur véritable souverain. Mais le fait de l'occupation militaire implique une certaine obéissance matérielle à l'occupant. Les droits de l'occupant résultent du fait que le gouvernement légal est partiellement mis dans l'impossibilité d'exercer son autorité. On admet le maintien des lois et des juges nationaux. Donc la justice est rendue au nom du souverain légitime et on applique en principe ses lois, mais pour tout ce qui a trait aux actes commis contre la sûreté de l'armée, qu'ils soient commis par des belligérants ou par la population civile, les tribunaux militaires de l'occupant sont compétents.

Maintien des lois et des juges nationaux

Situation des fonctionnaires

Quant à la situation des fonctionnaires, en dehors des magistrats judiciaires, qui restent en principe en fonctions, on distingue entre les fonctionnaires politiques, tels que les préfets et les sous-préfets, qui en général quittent leur poste, et les fonctionnaires purement administratifs, maires, agents de police, fonctionnaires des finances, qui conservent leurs fonctions. L'exercice de ces fonctions est difficile à concilier avec le devoir de patriotisme dans un pays occupé.

Biens des particuliers

En ce qui concerne les biens des particuliers l'occupation produit des effets assez importants. Ces biens doivent être respectés en principe, mais ils peuvent faire l'objet de réquisitions qui ne portent en principe que sur ce qui est nécessaire au ravitaillement de l'armée, logement, habillement, moyens de transport, moyens de nourriture, fourrage pour les chevaux. Ces réquisitions ne peuvent avoir lieu que moyennant indemnité versée immédiatement ou contre un reçu.

Contributions pécuniaires collectives

Peut-on admettre des contributions pécuniaires collectives ?

Des contributions pécuniaires prononcées par l'occupant à titre de peine collective sont tout à fait

Source : BIU Cujas

injustes. En effet le plus souvent la commune par exemple, n'a été pour rien dans les actes commis sur son territoire, et il y a là uniquement des moyens d'intimidation à l'égard de la population ou des moyens d'enrichissement pour l'occupant. A ce double titre elles doivent être prohibées. Les conventions de La Haye l'ont fait d'une façon insuffisante; elles limitent la pratique des contributions pécuniaires aux deux cas suivants : 1°- pour subvenir à l'administration du pays occupé; ceci est très légitime, mais on ajoute: 2°- et pour les besoins de l'armée occupante; ce point est contestable, il prête à des abus parce que ce n'est pas au pays occupé d'entretenir l'armée occupante.

Biens de l'Etat

En ce qui concerne les biens de l'Etat les règles sont différentes. Il faut distinguer entre le domaine public et le domaine privé de l'Etat.

a) domaine privé

Pour le domaine privé, l'occupant exerce sur ces biens un droit de jouissance, il doit l'exercer régulièrement; par exemple il ne devra faire dans les forêts que les coupes régulières et ne pas les saccager, sinon l'Etat propriétaire a droit à la fin de la guerre à une indemnité en argent ou en nature; c'est à ce titre que la Belgique a reçu en pleine souveraineté les districts d'Eupen et de Malmédy.

d), domaine public

Quels sont les droits de l'occupant sur les biens du domaine public ? Il y a une distinction à établir entre :

1°- les meubles, il y a ceux que l'occupant doit respecter : oeuvres des musées, livres des bibliothèques, tout ce qui est réservé par les conventions de La Haye, mais il a le droit de s'emparer de tout ce qui est matériel de guerre, munitions, approvisionnements, et aussi les fonds publics (mais non bien entendu les fonds appartenant aux particuliers, ceux par exemple déposés dans les caisses d'épargne).

2°- Quant aux immeubles du domaine public, l'occupant a le droit de les utiliser conformément à leur destination, les hospices, les hopitaux par exemple; on admet qu'en cas de nécessité il peut réquisitionner d'autres immeubles, écoles, églises, pour les malades et les blessés.

Chemins de fer

Deux points ont donné lieu à des difficultés particulières; les chemins de fer et les mines. L'occupant a le droit d'utiliser les chemins de fer, il a même le droit de détruire en se retirant les ponts, les tunnels, les viaducs pour retarder la poursuite de l'adversaire, mais il ne peut s'emparer définitivement des wagons, locomotives, approvisionnements, si le réseau appartient à une compagnie privée; s'il l'a fait la compagnie a droit à la fin de la guerre

Source : BIU Cujas

à une indemnité pour le matériel emporté ou détruit. La règle est la même pour les mines. L'occupant a le droit d'exploiter la mine pendant la durée de l'occupation. Peut-il détruire au moment de son départ, de façon à la mettre hors d'usage d'une façon définitive? Cette destruction est nettement contraire aux notions anciennes de la guerre. Ce n'est plus simplement la guerre, c'est la guerre totale, économique, aussi bien que militaire, conception contraire à la civilisation et au droit international public. C'est parce que les Allemands ont détruit les mines françaises occupées par eux en les inondant que le traité de Versailles a remis à la France les mines de la Sarre. Il faut remarquer que les mines de la Sarre avaient été créées par la France elle-même au cours de la première occupation pacifique de la Sarre par la France sous le premier Empire. L'Allemagne les a rachetées après le plébiscite pour la somme de 900 millions.

Mines

§ 3 - Guerre maritime

Droit de saisie de la propriété privée ennemie sur mer

La guerre maritime est soumise à des règles particulières dont la première est que le droit de saisie de la propriété privée ennemie existe sur mer alors que la propriété privée ennemie est respectée en principe sur terre.

La propriété privée ennemie est susceptible de saisie. C'est un point qui avait été très contesté, qui a été successivement l'occasion de limitations. On a supprimé l'embargo, le droit de course, mais on a maintenu le droit de saisie de la propriété privée ennemie.

Le droit de course

Le droit de course consistait à permettre cette saisie, non seulement à la marine de guerre, mais aussi aux corsaires. Il y a des corsaires qui sont restés célèbres au cours des siècles précédents : Duguay-Trouin, Jean Bart, Surcouf. La course était presque la seule arme des petits Etats qui ne pouvaient avoir de marine de guerre. Pour cette raison l'Angleterre voulait à tout prix obtenir la suppression de la course

Déclaration de Paris 1856

Elle y a réussi en 1856. La déclaration de Paris, après la guerre de Crimée, a posé une série de règles très importantes en matière de guerre maritime; l'une d'entre elles comporte la suppression de la course; donc désormais le droit de saisie de la propriété privée ennemie existe toujours mais ne peut être effectuée que par la marine de guerre des Etats belligérants.

D'autres règles concernaient le blocus et la distinction des choses saisissables ou non; le pavillon neutre couvre la marchandise ennemie; en sens inverse

Source : BIU Cujas

Caractère ennemi de la marchandise et du navire

le pavillon ennemi ne fait pas confisquer la marchandise neutre chargée à bord du navire ennemi. Il y aurait à insister sur la détermination du caractère de la marchandise et du navire. Il y avait ici opposition entre les points de vue français et anglo-saxons.

En ce qui concerne le navire, la France, toujours amie des règles claires et précises, s'attachait pour les navires à la nationalité. L'Angleterre s'attache au domicile du propriétaire, chose plus difficile à prouver. La clarté et la précision étaient tellement en faveur de la France que la conférence de Londres a admis la règle française.

En ce qui concerne les marchandises on n'a pas pu s'entendre. Le même conflit se présentait; la France s'attachait à la nationalité du propriétaire et les Anglo-Saxons à son domicile. Il faut avouer que si le système français était plus clair, le système anglais était peut-être plus pratique, parce qu'avec une guerre qui prend de plus en plus un caractère économique, il est mieux adapté aux besoins des belligérants que le système français. Il faut surtout empêcher le commerce des pays ennemis, et la question du domicile du propriétaire a plus d'importance que sa nationalité. Aussi, sous ce rapport, la conférence de Londres n'a pu aboutir à une entente.

Cette conférence, qui devait réglementer à nouveau la question de la guerre maritime n'est d'ailleurs pas en vigueur, faute de ratification. De sorte que, en cas de guerre maritime, c'est encore la déclaration de Paris de 1858 qui doit être appliquée actuellement.

La guerre maritime ne comporte pas de moyens de guerre propres

La guerre maritime comporte-t-elle des moyens qui lui sont propres ? On l'a prétendu mais ce n'est pas exact. Le torpillage d'un grand navire peut faire beaucoup de victimes; mais quand on peut infliger de grosses pertes à l'ennemi dans une guerre terrestre on le fait également. Il en est de même en ce qui concerne le bombardement; les mêmes principes dominent la guerre terrestre et la guerre maritime; le bombardement du port de commerce n'est licite que dans des conditions toutes spéciales, en cas de refus de ce port de fournir à une escadre ennemie, le matériel ou les vivres qui lui sont nécessaires; dans ce cas le bombardement apparaît comme la sanction d'un droit reconnu même en cas de guerre continentale, puisqu'il existe un droit de réquisition.

Traités de Washington 1922

Il y a eu une tentative de réglementation de la guerre maritime dans les traités de Washington du 6 février 1922. A cette date, deux traités ont posé certaines règles visant la guerre maritime et la guerre continentale.

Source : BIU Cujas

a)sous-marins

Le premier vise, l'interdiction d'employer des gaz asphyxiants dans la guerre continentale et dans la guerre maritime. Le même traité entreprend aussi de restreindre l'emploi des sous-marins; il avait été question de les interdire complètement; on a pris une mesure plus rationnelle: le sous-marin est permis à la condition qu'il se comporte comme un navire de surface. Avant de torpiller un navire, une mise en demeure est nécessaire, il ne peut en principe qu'amariner un navire; la destruction ne lui en est permise que quand il ne peut garder la prise qu'il vient de faire. En cas de destruction du navire il doit mettre passagers et équipage à l'abri.

d) limitation des armements navals

Le second traité de Washington était relatif à la limitation des armements navals. On a parlé de désarmement naval. Ce prétendu désarmement a été simplement pour deux grandes puissances le moyen de s'assurer la suprématie maritime à moindres frais. Anglais et Américains ont fait prévaloir le système des coefficients qui consiste à fixer pour les cuirassés de gros tonnage (les "capital ships" qui ne devant pas dépasser 35.000 tonnes), un coefficient pour chaque puissance maritime : la Grande-Bretagne et les Etats-Unis ont le coefficient 5, le Japon 3, la France et l'Italie 1,75. Au début de l'année 1935, le Japon a dénoncé ce traité en ce qui le concerne. La seule concession grave qui avait été faite venait de la France; on avait calculé son coefficient en tenant compte de sa flotte d'avant-guerre, alors que pendant la guerre elle avait complètement cessé de s'occuper de sa flotte. On avait même tenté de la faire céder complètement en la faisant renoncer aux sous-marins qu'elle considérait comme une arme de défense. On n'y a pas réussi et la France a apporté de cette conférence de Washington la réputation d'une puissance impérialiste et militariste. Elle a eu le tort de ne pas demander, comme elle l'a fait plus tard à Genève, pour les armements terrestres, qu'on allât beaucoup plus loin, en supprimant les gros cuirassés; elle aurait ainsi retourné les rôles en montrant que c'était elle qui était véritablement décidée à désarmer sur mer.

La conférence de Washington a étéun échec pour notre pays. C'est de ce moment que date la prétention injustifiée de l'Italie à une parité absolue avec la France, alors qu'elle n'a pas de colonies importantes, éloignées de la métropole.

Source : BIU Cujas

Guerre aérienne

Je pourrai passer rapidement sur ce point après ce que j'ai dit du bombardement par avion et de l'interdiction d'utiliser les projectiles répandant des gaz asphyxiants.

Il est question de supprimer complètement la guerre aérienne; en soi, elle ne serait pas plus contraire aux notions de la guerre que les autres guerres, à la condition que l'on ne prétende pas à des droits spéciaux et que l'on respecte les lois de la guerre et les conventions spéciales; mais elle prête aux pires abus.

Déclaration de La Haye

La déclaration de La Haye de 1899 interdisait de lancer des projectiles du haut des ballons; en 1907 une convention analogue fut admise par la seconde conférence de La Haye, mais elle ne fut pas ratifiée par plusieurs Etats, dont la France.

On ne peut dire que l'aviation est un moyen perfide, c'est au contraire un de ceux qui se voient et s'entendent le mieux; et ce n'est pas un procédé plus barbare que d'autres si on ne l'emploie pas à l'égard de la population paisible, ou si on ne l'associe pas à la guerre des gaz ou à la guerre bactériologique, comme c'est malheureusement beaucoup à craindre.

Projets.

Certains projets de désarmement interdisent le bombardement aérien. D'autres, comme le projet français, se bornent à l'interdire au-delà d'une certaine distance du front, sauf en ce qui concerne les bases d'aviation et l'artillerie lourde à grande portée.

Neutralité

Les questions de neutralité se posent surtout en ce qui concerne la guerre maritime. C'est surtout à son occasion qu'il existe des rapports fréquents entre neutres et belligérants.

2 tendances en présence

Cette notion est en ce moment en complète évolution.

Il y a toujours eu lutte compréhensible à ce sujet entre deux tendances; les neutres voulant souffrir le moins possible d'une guerre où ils ne sont pour rien; les belligérants voulant autant que possible étendre leurs droits aussi loin qu'ils l'estiment nécessaire et empêcher les neutres de se livrer au commerce des armes et des munitions. La liberté de commerce constitue en temps de guerre un moyen d'enrichissement pour les neutres. C'est cette divergence de vues qui donne lieu à des difficultés dans la question de la neutralité.

Jusqu'ici elle avait été résolue en ce sens que

Source : BIU Cujas

la neutralité volontaire permettait à l'Etat qui décidait d'être neutre pendant une guerre, de se trouver dans la situation de l'Etat pour lequel la neutralité permanente avait été proclamée.

De cette notion de neutralité découlent de nombreux droits et devoirs tant pour les neutres que pour les belligérants.

A - Devoirs des neutres

Devoir de ne pas participer aux hostilités

Le premier, dans lequel se résument tous les autres, est le devoir pour les neutres de ne pas participer aux hostilités. C'est la contre-partie des avantages des neutres.

Le neutre ne doit pas participer à la guerre même s'il prétend le faire de la même façon pour les deux belligérants, parce qu'en fait les nationaux de chaque pays prendront parti pour un des belligérants. Non seulement un Etat neutre ne doit faire aucun envoi de troupes aux Etats belligérants, mais il ne doit pas laisser recruter de troupes sur son territoire. Pendant longtemps il y a eu de la part du seul Etat perpétuellement neutre une curieuse exception. C'était comme une profession nationale des Suisses que de fournir des corps de troupes aux Etats voisins; il y avait là de véritables engagements collectifs. La constitution de 1848 les a proscrits, mais en Suisse comme ailleurs l'enrôlement individuel reste toujours licite. Le neutre qui s'est enrôlé devient belligérant. On lui applique les mêmes droits, il a les mêmes devoirs.

Le neutre n'a pas le droit de retenir les mobilisables belligérants sur son territoire.

L'Etat neutre ne peut faire le commerce des armes et des munitions

L'Etat neutre ne peut pas non plus faire le commerce d'armes et de munitions. La règle est différente pour les particuliers; les nationaux neutres peuvent dans l'état de choses actuel faire le commerce d'armes et de munitions avec les belligérants, sous une seule sanction: ils le font à leurs risques et périls, c'est-à-dire que si le navire est saisi, bien que navire neutre, il peut être confisqué par le belligérant qui le saisit. L'Etat peut toujours d'ailleurs interdire ce commerce à ses nationaux, et en fait certains pays l'ont fait parfois.

Il ne peut fournir de subsides pécuniaires

L'Etat neutre doit également se refuser à tout subside pécuniaire, car l'argent est aujourd'hui plus que jamais le nerf de la guerre. Mais cette interdiction ne vise que l'Etat neutre, donc un emprunt peut être souscrit par les particuliers neutres. En 1871 la France fit émettre en Angleterre un emprunt resté célèbre, l'emprunt Morgan.

Il ne peut laisser passer

Le neutre doit aussi interdire le passage de troupes belligérantes sur son territoire. Au XVII°

Source : BIU Cujas

de troupes

siècle cette conception était moins nette qu'aujourd'hui; on admettait une distinction entre la neutralité ordinaire et la neutralité bienveillante; en cas de neutralité bienveillante l'Etat pouvait permettre le passage de troupes sur son territoire. Ceci a fini par être interdit; il semble en effet que ce soit une violation manifeste de la neutralité. Mais à l'heure actuelle il a fallu admettre que les Etats qui ne participent pas à une guerre et qui font partie de la Société des Nations doivent laisser passer sur leur territoire les troupes des Etats chargés par elle de lutter contre une agression. A ce sujet une grave difficulté s'est produite lorsque la Suisse a voulu être admise dans la S.D.N., car elle refusait de consentir à ce passage, au nom de sa neutralité.

Séjour des navires de guerre belligérants dans un port neutre

Le cas du séjour des navires de guerre belligérants dans un port neutre nécessite des règles spéciales. Les neutres peuvent-ils permettre ce séjour ? La coutume générale l'admet. La France considère que les navires de guerre peuvent séjourner dans un port neutre et même s'y ravitailler en vivres. Mais le séjour ne doit pas être long (certains Etats fixent 24 heures); s'il se prolongeait ou si le navire en profitait pour faire des réparations considérables, l'autre belligérant pourrait considérer qu'il y a là rééquipement de navire de guerre, ce qui est une violation de neutralité. Dans le cas où des navires de guerre de deux nations belligérantes se trouvent dans un port neutre, les autorités du port ne doivent pas les laisser sortir en même temps; il doit y avoir un minimum de 24 heures entre les deux sorties afin d'éviter une attaque à la sortie du port (c'est ce qui s'est produit pour l'Alabama à Cherbourg).

Sanctions des devoirs des neutres

Sanctions des devoirs des neutres.

La première sanction est la possibilité, à la fin de la guerre, d'une demande en indemnité pécuniaire à titre de réparation des dommages causés. Le cas le plus célèbre est celui de l'Alabama, où la Grande-Bretagne fut condamnée à verser une indemnité aux Etats-Unis.

La seconde sanction qui ne doit plus jouer aujourd'hui entre membres de la S.D.N. était la déclaration de guerre par le belligérant dont les droits avaient été violés.

B - Droits des neutres

Malgré les modifications que la guerre apporte à l'état normal de paix, les neutres possèdent des droits qui doivent être respectés par les belligérants.

Le premier est le droit au respect du territoire neutre, qui comprend la mer territoriale où ne doit

Source : BIU Cujas

Respect du territoire neutre

pas avoir lieu d'hospitalités. Les neutres ont le droit et le devoir de s'opposer à ce que leur territoire serve de base de ravitaillement pour l'ennemi. La sanction d'une telle violation pourrait être une déclaration de guerre.

Respect des personnes et des biens des sujets neutres

Les neutres ont droit au respect de leurs nationaux et des biens de leurs sujets. Ces biens à l'étranger peuvent être réquisitionnés, mais cette réquisition ne doit avoir lieu que moyennant indemnité , et en général on fait plus attention à ces biens qu'à ceux des belligérants.

Les droits des neutres et la guerre collective d'exécution forcée

La neutralité est complètement modifiée depuis la guerre collective d'éxécution forcée. Depuis le Pacte Briand-Kellog, une évolution se dessine dans le sens d'une restriction aux droits des neutres. Il semble que pour les signataires de ce pacte il y a non pas seulement engagement moral, mais même engagement juridique à se refuser à porter secours à l'agresseur. On se demande en effet à quoi servirait de signer un traité de ce genre si ceux qui se sont interdit de recourir à la guerre viennent porter aide à l'Etat agresseur. Il y aurait là une vraie complicité et une atteinte au droit international. Cette interprétation gagne du terrain aux Etats-Unis.

Le commerce des neutres

Il y a des sanctions pour le cas de violations des devoirs de neutralité. L'état actuel du droit est que le commerce des neutres est libre en principe, mais il supporte un certain nombre de restrictions et en cas de violation de ces réstrictions il peut y avoir lieu à saisie des marchandises neutres ou du navire qui les transporte. Le commerce neutre peut subir deux de ces restrictions, notamment dans le cas de contrebande de guerre et dans le cas de blocus.

Dans le cas où navire et cargaison sont neutres, il n'y a pas de difficulté, mais la situation est moins simple quand le navire est neutre et la marchandise ennemie ou inversement. Il est assez naturel qu'il se produise des répercussions du caractère ennemi sur la marchandise ou inversement. Voici les grands systèmes qui se sont succédé à ce sujet.

Système du Consulat de la mer

Un système admis plusieurs siècles par la Grande-Bretagne jusqu'après la guerre de Crimée est le système du Consulat de la mer. Tout ce qui a le caractère ennemi sera saisissable, navire ou cargaison. Tout ce qui a le caractère neutre sera respecté. Sur un navire neutre on saisira les marchandises ennemies, le navire restera libre, et inversement.

Ce système semble de beaucoup le plus juste, mais il est en réalité assez dangereux. Il est très difficile de faire la preuve de la neutralité des

Source : BIU Cujas

marchandises; de sorte que la saisie du navire ennemi entraînait pratiquement la saisie des marchandises neutres.

La France a suivi ce système, puis sous François Ier, en vue de réprimer les fraudes, on a abandonné ce système pour en adopter successivement deux autres.

Syst.de l'infection hostile

Le premier de ces deux systèmes n'a pas duré longtemps; c'est le système de l'infection hostile. C'est en somme la contamination de ce qui est neutre par ce qui est ennemi. Les marchandises neutres saisies à bord d'un navire ennemi seront confisquées. En sens inverse un navire neutre qui admet à son bord des marchandises ennemies subit une infection de par ces marchandises.

Syst.suivant lequel le pavillon couvre la marchandise

Au XVII° siècle la France pratique un nouveau système moins rigoureux et qu'elle a pratiqué jusqu'à la guerre de Crimée; la condition du navire emporte tout; si le navire a le caractère neutre la marchandise est réputée avoir ce caractère, si le navire est ennemi la marchandise est réputée ennemie, En d'autres termes: le pavillon couvre la marchandise, mais il la confisque Une marchandise ennemie ne sera pas saisissable sous pavillon neutre, mais une marchandise neutre pourra être saisie sous pavillon ennemi. Ce système est très pratique parce que le contrôle de la nationalité du navire est plus facile que celui de la marchandise.

Pendant la guerre de Crimée la Grande-Bretagne et la France, en vue d'avoir la sympathie des neutres, s'entendirent pour prendre dans chaque système ce qu'il y avait de plus favorable à ceux-ci. On conserva du système français la première partie (le pavillon couvre la marchandise), en abandonnant la partie défavorable (mais il la confisque). Désormais il n'y a plus de saisissables que les marchandises ennemies transportées sur des navires eux-mêmes ennemis.

Ce système, adopté par la déclaration de Paris de 1856, très favorable aux neutres, comporte en ce qui les concerne deux restrictions relatives à la contrebande de guerre et au cas de blocus.

1°- Contrebande de guerre

Grotius et la contrebande de guerre

La contrebande de guerre est une notion très délicate, parce qu'il est difficile d'établir des classifications nettes. Du temps de Grotius on distinguait trois catégories d'objets au point de vue de la contrebande: a) les marchandises dont la destination militaire est certaine (armes, munitions) - b) les objets sans aucun rapport avec la guerre - et enfin c) les les objets dont la destination peut être douteuse, comme les chevaux (on pourrait aujourd'hui ajouter fer, pétrole, charbon).

Source : BIU Cujas

Convention de Londres (1909)

Après les conférences de La Haye, une conférence s'est réunie à Londres en 1909 pour réglementer la question des prises maritimes. Cette conférence a maintenu une distinction en séparant la contrebande de guerre absolue et la contrebande de guerre relative ou conditionnelle qui vise les marchandises dont la destination est douteuse (elles ne peuvent être destinées à l'armée ennemie ou à la population paisibke ennemie).

La contrebande de guerre et le conflit de 1914 - 18

Les Alliés avaient déclaré au début de la guerre qu'ils suivraient les règles de la convention de Londres, bien qu'ils ne les eussent pas tous ratifiés et n'y fussent donc pas tenus; mais, à la suite de la guerre sous-marine faite par l'Allemagne, cette distinction fut abandonnée. Il était d'ailleurs difficile de fixer ce qui devait être considéré comme contrebande relative. En effet le coton sert pour les vêtements de la population paisible et il sert également pour les explosifs.

Théorie de la continuité du voyage

La dernière guerre a été marquée par une aggravation des restrictions du commerce des neutres. On a appliquésur une grande échelle une théorie qu'on appelle la théorie de la continuité du voyage. Voici le subterfuge auquel les neutres avaient recours pour éviter d'être saisis. Par exemple le transport de marchandises achetées aux Etats-Unis et destinées à l'Allemagne au début de laguerre pouvait être effectué d'abord à destination de la Suède neutre, ou ici, d'après les principes, insaisissabilité, puis de la Suède en Allemagne. La théorie de la continuité du voyage permet de considérer que le voyage en deux étapes ne forme qu'un tout; on supprime par la pensée la première étape pour ne considérer que la destination définitive de la cargaison. Cette dernière put donc être saisie dès la première partie du voyage ainsi que le navire si c'est la majeure partie de sa cargaison; cela rendait la sortie des marchandises de contrebande beaucoup plus facile.

Ce moyen s'est encore révélé insuffisant pendant la guerre; on a constaté que certains neutres importaient en ce qui concernait certains objets 8 à 10 fois ce qu'ils importaient avant la guerre. Le surplus plus passait évidemment aux belligérants. On a alors recouru aux contingentements.

Le contingentement

Le contingentement consistait à n'autoriser qu'une quantité d'importations calculée d'après le chiffre d'importations d'avant-guerre. Un Etat avant guerre importait tant de charbon et de coton, tant de tonnes de blé ou de viande frigorifiée; il avait droit au même tonnage; c'est contre cette mesure que

Source : BIU Cujas

les Etats-Unis ont protesté avec énergie tant qu'ils ont été neutres; puis ils ont été les plus énergiques à en exiger l'observation stricte quand ils ont été belligérants.

Définition du blocus

2°- Blocus

La seconde restriction au commerce des neutres en temps de guerre est le blocus. Le blocus consiste à interdire tout commerce neutre ou belligérant avec un port ennemi ou l'embouchure d'un fleuve national ennemi.

Fondement

Le fondement de cette pratique est difficile à justifier. L'Allemagne fonde le droit de blocus sur le droit de nécessité. Il semble préférable d'expliquer ainsi le blocus; c'est un moyen donné aux belligérants d'empêcher un acte des neutres dirigé contre l'un d'eux; quand un port ennemi est bloqué, l'acte du navire neutre qui veut forcer le blocus peut être considéré comme une intervention hostile de sa part.

Règlementation du blocus

La pratique du blocus est universelle. Mais le blocus donne lieu à quantité d'abus, aussi a-t-il fallu le réglementer.

Sa réglementation a été l'un des grands buts de la Ligue de neutralité armée de 1780, qui comprenait presque tous les Etats d'Europe, unis contre la Grande-Bretagne. La Ligue exigeait que le blocus fût effectif et elle ne le considérait comme tel que lorsqu'il était exercé par des navires "arrêtés et suffisamment proches". C'était une sérieuse exigence et ce serait aujourd'hui impossible pour la raison qu'un navire arrêté devant un port n'y resterait pas longtemps; il serait vite coulé; Très vite la Grande-Bretagne obtint que la formule fût ainsi ratifiée : "navire arrêté ou suffisamment proche".

Le blocus pour être régulier comporte deux notifications : une aux autorités du port bloqué, l'autre aux Etats neutres. La France en imposait une troisième qui était très utile du temps des grands voyages à voile; elle imposait la notification aux navires neutres au moment où ils arrivaient sur la ligne de blocus, ceci donnerait aujourd'hui une grande facilité aux navires de franchir la ligne.

3°- Sanctions des deux théories de la contrebande de guerre et du blocus.

La sanction des restrictions aux droits des neutres consiste en un double droit pour les belligérants: droit de visite et droit de saisie.

Droit de visite

Il faut pouvoir, spécialement en cas de contrebande de guerre, vérifier la nationalité du navire, la nature de sa cargaison, et sa direction.

Le droit de visite ne peut être exercé dans les

Source : BIU Cujas

eaux neutres, mais il peut l'être en pleine mer ou dans les eaux territoriales des belligérants. Lorsque la visite a démontré que le navire soit ennemi, soit neutre, est chargé de contrebande de guerre ou viole un blocus, il peut être saisi. La saisie peut être remplacée par la destruction; du moins c'était admis auparavant, mais on considère aujourd'hui qu'il y a là une mesure qui ne peut être prise que dans des cas exceptionnels, par exemple lorsque, en cas de tempête, le capteur ne peut assurer l'amarinement de sa prise; et, dans ce cas, il doit bien entendu mettre équipage et passagers en sûreté.

Jugement des prises

Le droit de prise donnait lieu à beaucoup d'abus, surtout du temps des corsaires qui pratiquement n'avaient que les mêmes droits que les belligérants, mais qui, travaillant dans leur intérêt, pouvaient être incités à voir trop facilement partout des neutres faisant de la contrebande de guerre. De telle sorte qu'on a pris le parti de faire juger, en cas de conflit, la validité de la prise. Le neutre saisi pour contrebande et qui prétendait que sa cargaison était destinée à un autre Etat neutre avait droit au jugement; mais ce jugement était rendu par les tribunaux du capteur. Les droits desneutres couraient donc certains risques; les tribunaux du pays capteur pouvaient être portés à être favorables pour le corsaire qui a saisi le navire, aussi la convention de La Haye avait-elle institué une Cour internationale des prises maritimes, qui était très remarquable parce qu'elle était le premier tribunal international. Puis on s'aperçut qu'un tribunal international ne pouvait statuer sans règles. Les règles de la déclaration de Paris (suppression de la course, nécessité du blocus effectif, le pavillon couvre la marchandise et ne la confisque pas) étaient trop sommaires; on décida la réunion d'une conférence qui devait être la conférence de Londres de 1909 pour adopter un code de la guerre maritime; ce code fut en effet voté par les délégués des Etats, mais non ratifié par certains Etats et après un essai de mise en vigueur, il fut abandonné par toutes les puissances en guerre.

La fin de la guerre

Le traité de paix

La cessation des hostilités donne lieu en général à un traité de paix. Cependant une guerre peut prendre fin sans traité; cela arrive quand aucun des Etats belligérants n'est complètement vainqueur et que chacun reste sur ses positions; la guerre entre la France et le Mexique au siècle dernier s'est terminée sans traité

Source : BIU Cujas

de paix; de même l'Espagne, n'ayant pas voulu reconnaître l'indépendance de ses anciennes colonies, il n'y a pas eu de traité de paix entre elle et les républiques sud-américaines; la guerre prend encore fin sans traité de paix quand un Etat vaincu est totalement annexé (cas du Hanovre et de la Hesse en 1866).

Le traité de paix est souvent précédé de préliminaires de paix fixant les conditions de paix. Ces préliminaires sont parfois indiqués dans l'armistice. C'est pour cette raison que l'armistice doit être autorisé par les gouvernements.

En général un traité de paix règle toutes les difficultés qui ont servi de cause ou de prétexte à laguerre. En dehors de ceci, qui varie suivant chaque traité, les traités de paix contiennent un certain nombre d'autres clauses qui ont pour but de réparer ou d'atténuer les effets de la guerre, par exemple des mesures concernant la libération et le rapatriement des prisonniers de guerre (art. 214 et suivants du traité de Versailles). Il y a des mesures visant le rétablissement des anciens traités suspendus par la guerre, ou leur transformation (art. 282 et suivants du tr. de Versailles). Les traités de paix contenaient autrefois une amnistie pour tous les actes de pillage et les excès souvent inséparables de la guerre; par exception, étant donné le fait que jamais de tels excès n'avaient étécommis d'une façon aussi continue avec l'approbation tacite des plus hauts chefs militaires allemands, le traité de Versailles a prévu la punition des coupables.

Indemnité de guerre

Le traité de paix peut aussi contenir des clauses visant, soit des cessions de territoire, soit l'attribution d'une indemnité de guerre; l'indemnité de guerre proprement dite est le remboursement des dépenses causées par la guerre à l'Etat vainqueur; en 1871 l'Allemagne n'ayant pas été envahie n'avait que ses dépenses militaires propres à régler et elle a exigé une indemnité de guerre de 5 milliards; les traités de paix d'après la guerre de 1918 n'ont exigé aucune indemnité de guerre proprement dite, mais seulement la réparation des dommages causés : restauration des ruines en pays occupé, et pensions militaires pour les blessés, les veuves et les orphelins.

Le traité de Versailles et les réparations

Le traité de Versailles prévoyait ce point dans les articles 231 et suivants; la réparation était assez incomplète puisque les pertes de la France étaient évaluées à 200 milliards; en fait la charge de l'Allemagne a été réduite à chacune des nombreuses conférences d'après guerre; ce n'est qu'à partir du fonctionnement du plan Dawes, auquel a été substitué

"Les Cours de Droit" 3 PLACE DE LA SORBONNE, 3 U Répétitions Écrites et Orales Reproduction interdite
Source : BIU Cujas

en 1929 le plan Young, que la France a commencé à toucher quelque chose; le plan Young devait être définitif et il a duré 2 ans. Jusque-là la tâche de la reconstruction des ruines des pays du nord avait été en grande partie à la charge de la France; après le plan Young, elle devait reverser aux Etats-Unis la plus grande partie de ce qu'elle reçoit; elle a cessé ces versements depuis que, sur l'intervention du président Hoover demandant un moratoire pour l'Allemagne, celle-ci a cessé de nous rien verser.

Le traité de paix peut encore contenir des dispositions réglementant des cas particuliers. L'État envahi reprend de plein droit l'exercice de sa souveraineté sur les provinces recouvrées (droit de postliminie) Si l'occupant a abusé de ses droits, s'il a pratiqué des coupes sombres dans les forêts, s'il a confisqué des wagons ou des locomotives appartenant à des compagnies privées, il doit des réparations qui font l'objet d'une clause spéciale.

Les modifications du traité de Versailles

Le traité de Versailles comme tous les autres traités de paix avait essayé de résoudre ces difficultés. Malheureusement il n'a pu les résoudre d'une façon satisfaisante, c'est pour cette raison que depuis 1919 de nombreuses conférences ont eu lieu qui toutes ont modifié les clauses prévues.

On a eu recours à ces conférences parce qu'on espérait ainsi arriver à une entente entre les peuples anciennement belligérants. Recourir pour améliorer l'état de choses actuel à une nouvelle guerre serait la ruine définitive de l'Europe; une nouvelle guerre serait la catastrophe qu'il faut éviter à tout prix. La France, et avec elle les pays qui y travaillent de toutes leurs forces, agissant non seulement dans leur intérêt propre, mais dans celui du monde entier.

Je ne dirai que quelques mots de la conférence du désarmement puisque, en présence des prétentions allemandes toujours croissantes, elle est probablement condamnée à échouer. Elle avait assez bien débuté avec l'examen d'un projet français qui n'était certes pas parfait, mais qui pouvait constituer une bonne base de discussion. Je vais l'analyser rapidement, bien qu'il n'ait pas été adopté, pour montrer dans quel sens pourrait se réaliser la réduction des armements.

Le Président du Conseil français, qui était alors M. Tardieu, constatait avec raison que le pacte de la Société des Nations, au cours des années précédentes, avait été en grande partie vidé de sa substance par une série d'interprétations et d'amendements postérieurs Le Canada à diverses reprises avait fait une pression énergique pour l'affaiblissement de l'article 10,

Source : BIU Cujas

(garantie internationale du territoire de chaque Etat). On espérait ainsi gagner les Etats-Unis; c'est dans le même esprit qu'on avait tenté d'affaiblir l'art. 16 (des sanctions). On n'a aucunement gagné les Etats-Unis qui ne font pas partie de la S.D.N., mais l'utilité du Pacte s'en est trouvé amoindrie.

L'échec de la conférence du désarmement serait le triomphe des partis extrêmes

L'échec de la conférence du désarmement serait le triomphe des nationalistes intransigeants qui déclareraient que, la conférence du désarmement ayant échoué, le seul moyen pour chaque Etat d'assurer la sécurité, c'est, comme avant la guerre, de pousser les armements au maximum; comme en ce cas chaque Etat ferait preuve de la même émulation, une mesure de ce genre mènerait fatalement à la guerre; il vient un moment où l'Etat qui se croit le plus fort et qui sait qu'il ne pourra pas supporter longtemps cet accroissement de dépenses, se décide à déclarer la guerre.

Contenu du projet français

Le projet français comportait deux sortes de dispositions très différentes.

D'abord la mise à la disposition de la S.D.N. de ce qu'on appelle les avions de bombardement, les avions gros porteurs et à grand rayon d'action, et aussi point plus remarquable, la mise à la disposition de la S.D.N. de l'aéronautique de transport au-dessus d'un certain tonnage. Donc même l'aviation civile était considérée comme devant être mise à la disposition de la S.D.N., si elle pouvait être transformée en aviation de bombardement. Il y avait ici pratiquement désarmement, pour la raison que les Etats ne continueraient pas à construire une aviation de bombardement dans le seul but de la mettre à la disposition de la S.D.N.

Quant à l'aviation civile à grand rayon d'action elle était internationalisée, c'est-à-dire qu'elle était confiée à des sociétés continentales ou intercontinentales sous le contrôle de la S.D.N. Les Etats ne conservaient donc comme aviation, même civile de transport, que l'aviation à petit rayon d'action.

Restaient les autres armes considérées comme particulièrement offensives; artillerie lourde à grande puissance, bâtiments de ligne, cuirassés et croiseurs de plus de 10.000 tonnes ou portant des canons supérieurs à un certain calibre, sous-marins au-dessus d'un certain tonnage (car au-dessous ils sont considérés comme armes défensives), tout ce matériel était mis à la disposition de la S.D.N. mais, point capital, il y avait une grande différence avec l'aviation de bombardement; il n'était mis à la disposition de la S.D.N. qu'en temps de guerre, s'il y avait lieu à intervention collective. Ceci supposait que l'on avait

Source : BIU Cujas

une confiance complète ou dans une S.D.N. puissante, ou bien dans tous les Etats signataires, aucun d'eux ne devant faire de guerre d'agression; car si un Etat fait une telle guerre, il ne commencera pas par mettre tout son matériel agressif, qu'il a gardé pendant le temps de paix, à la disposition de la Société des Nations.

Mais n'y avait-il pas alors à craindre une continuation de la lutte d'armements ?

C'est à cela que répondait le projet d'armer la S.D.N. On l'armait d'abord quant à l'aviation de bombardement puisqu'elle était seule à en avoir une et on créait une force internationale. Pour éviter l'objection du surarmement (on se rendait compte qu'avant le désarmement des Etats, on ne peut créer une force de la S.D.N. égale ou supérieure à celle des grands Etats);le projet se bornait à mettre à sa disposition une force déterminée, formée de contingents à fournir par chaque Etat.

Le projet se complétait par des mesures prises pour la protection de la population civile; interdiction des bombes incendiaires, à gaz toxique, ou contenant des éléments microbiens, interdiction des bombardements ordinaires à plus de tant de kilomètres du front ou des côtes, sauf contre les bases d'aviation ou d'artillerie lourde . En cas de violation par un Etat d'une de ces clauses il y avait présomption de guerre illicite et les sanctions de l'article 18 jouaient.

Le dernier titre du projet constatait que ces mesures supposaient une entente sur un certain nombre de points : obligation de l'arbitrage, définition de l'agresseur,garantie d'action internationale conforme au droit international, enfin contrôle international efficace du désarmement. Moyennant une solution donnée à tous ces points, le projet français constatait que des mesures nouvelles peuvent être prises dans la voie du désarmement.

Critiques

Indiquons les critiques auxquelles ce projet a donné lieu.

Première objection : Ce projet comporte non un désarmement mais un surarmement, puisqu'aux armements des Etats il superpose ceux de la S.D.N. Ceci n'est vrai que partiellement, pour les armes offensives autres que l'aviation à grand rayon d'action, telles que les navires de ligne, les grands sous-marins.

Seconde objection. Elle vise la possibilité d'une reprise d'une lutte d'armements pour les armes restant en temps de paix à la disposition de chaque Etat. La réponse française à ce point est que les

Source : BIU Cujas

choses ne changeront pas à notre détriment, puisqu'on maintient la partie 5 du traité de Versailles visant le désarmement de l'Allemagne et des Etats vaincus, considérés comme susceptibles d'apporter le trouble à l'ordre international actuel. C'est ici que nous apparaît peut-être le point faible du projet. Nous ne considérons pas que le projet fût faible ou injuste en soi. On comprend que des mesures de protection particulières soient prises à l'égard des Etats considérés comme susceptibles de troubler à nouveau la paix du monde. Mais il faut aussi envisager l'état d'esprit des autres pays. Or il est à peu près certain que cette disposition ne sera pas admise par un grand nombre d'Etats, non seulement par les Etats vaincus, mais même par les Etats anciennement neutres et même par certains des anciens alliés. Il est difficile en effet de maintenir indéfiniment de grands Etats dans une situation d'infériorité. Une inégalité juridique permanente est difficilement supportable.

Quelle solution donner ?

Une solution serait possible avec un contrôle strict, s'il est possible en fait, et surtout des sanctions rigoureuses. C'était l'espoir du projet français. Malheureusement il y a deux sortes d'Etats à craindre à ce point de vue. D'abord ceux qui ne cherchent à rien dissimuler de leurs armements, mais qui prétendent qu'un contrôle serait, contraire à leur souveraineté. Puis ceux qui cherchent à avoir des armements dissimulés ou qui créent, à côté de l'armée officielle, une armée non officielle, l'armée fasciste italienne, les forces de police allemandes. Un récent arrêt du tribunal d'Empire de Leipzig a condamné des journalistes allemands à des peines rigoureuses pour violation de secrets de nature à nuire à l'Allemagne; c'est l'aveu qu'il y a des faits graves à dissimuler; ce n'est pas de nature à donner confiance aux autres Etats.

Le désarmement moral

Le délégué polonais a dit une chose à la fois très vraie et très inquiétante. C'est que le désarmement matériel sera bien difficile aussi longtemps qu'il ne sera pas précédé d'un désarmement moral. Malheureusement tous les peuples ne sont pas au même point à ce sujet et en attendant une grande prudence est nécessaire.

L'avenir

N'est-ce pas là une note bien pessimiste ?

Peut-être, mais il ne faut pas vouloir aller trop vite en ce moment. En présence des résultats de la dernière guerre et de ceux que pourrait donner une nouvelle, ce serait à désespérer de la raison humaine, s'il n'était pas permis de penser que l'

Source : BIU Cujas

humanité, la justice, le simple bon sens finiront par triompher, et qu'on pourra recourir à d'autres moyens que la force brutale pour la solution des conflits internationaux.

Quand les deux grandes nations anglo-saxonnes auront été gagnées à l'idée de sanctions contre l'agresseur, l'agression ne sera plus à craindre parce qu'elle sera trop dangereuse. Il est consolant de constater que les idées de contrôle garanti, de sanctions précises et non plus la simple sanction de l'opinion publique progressent dans les pays anglo-saxons. Une propagande en ce sens est faite par l'ancien directeur du Times, M. Wickam Steed, et par M. David Davis en Angleterre, par M. Nicolas Murray Butler en Amérique. Il faut donc continuer la lutte pour le maintien de la paix et de cette fameuse trilogie, arbitrage, sécurité, désarmement, qui doivent être poursuivis simultanément.

Un grand rôle dans chaque pays appartient à la presse et à l'enseignement public. Une bonne partie de la presse, malheureusement, un peu dans tous les pays, est entre les mains d'hommes dont il est difficile de dire que la vérité et le bien public sont leur seul souci. De là la nécessité pour chacun de travailler à la cause de la paix, Lorsque la réduction des armements aura été décidée, si on y arrive, un contrôle sera nécessaire avec des sanctions. Mais, même si l'accord peut se faire sur ce point, il faut bien se dire que, ni contrôle, ni sanctions ne seront parfaits, surtout au début. En droit international, jamais l'ordre ne sera tellement assuré par de simples procédés techniques qu'il n'y aura rien à faire pour le maintenir. Chaque Etat devra toujours agir en ce sens dans sa sphère d'influence, grande ou petite

Jamais une Société des Nations ne dispensera complètement les Etats du soin de veiller à leur propre sécurité, pas plus que l'Etat le mieux policé n'en dispense complètement les individus.

- F I N -

FACULTE DE DROIT DE PARIS BIBLIOTHÈQUE

Cours terminé d'imprimer le 8 Mars 1935.

Source : BIU Cujas