4581g

RÉPÉTITIONS ÉCRITES
Pour la Préparation de tous les
EXAMENS DE DROIT

1940-1941

376

# REPETITIONS ECRITES

DE

# Droit International Public

rédigées d'après le Cours et avec l'autorisation

de

M. LE FUR

Professeur à la Faculté de Droit de Paris

FACULTÉ DE DROIT DE PARIS BIBLIOTHÈQUE

## Troisième Année

"LES COURS DE DROIT"
RÉPÉTITIONS ÉCRITES & ORALES
PRÉPARATION A L'EXAMEN ÉCRIT

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

BIBLIOTHEQUE CUJAS
D 060 320226 5

Source : BIU Cujas

Source : BIU Cujas

# DROIT INTERNATIONAL PUBLIC

## - 3ème année -

Les circonstances douloureuses dans lesquelles nous nous trouvons, font que ni vous ni moi ne pouvons aborder ce cours de droit international tout à fait dans le même état d'esprit qu'une autre année; je n'ai pas besoin d'insister, vous me comprenez tous.

Je vous parlerai avec le même souci de la vérité que d'habitude, mais aussi, comme toujours, avec celui de la réalité présente, qui, elle, a bien changé. Mais le droit ne peut vivre en dehors de la réalité, il est impossible que les évènements pas lesquels nous venons de passer ne laissent pas de trace dans le droit comme ils en laisseront dans l'histoire.

Je vous demande donc d'écouter ces leçons avec encore plus de gravité et un plus grand effort de réflexion, en pensant au moment où nous vivons, que vous ne l'auriez fait en temps ordinaire.

*
* *

En commençant ce cours de droit international public - un droit de l'existence duquel certains d'entre vous sont probablement portés à douter, - je tiens à faire deux remarques, qui vous amèneront à penser que ces doutes sont peut-être moins justifiés qu'ils ne paraissent. Deux graves erreurs, souvent commises,

Source : BIU Cujas

sont à redresser. La première consiste à croire que la violation du droit le fait disparaître. C'est une erreur si manifeste que personne ne la commet en droit interne. Si l'alcoolisme ou l'abus des stupéfiants augmente en un pays, ce n'est pas là la preuve que les sanctions pénales contre ces abus doivent être diminuées, au contraire. De même, en cas de délit ou crime plus grave qui se multiplieraient : enfants maltraités par des parents indignes, avortement, pillage en temps de troubles, personne n'en conclut à la disparition des peines qui les frappent, mais au contraire au renforcement de la loi qui les frappe. Parce que le droit international est souvent violé, il serait tout aussi ridicule de conclure qu'il n'existe pas, ou de décider qu'il y a lieu de supprimer ce qui en subsiste. Au contraire, un renforcement apparaît comme nécessaire; malheureusement, ce n'est pas seulement une question de textes, mais bien plus une question d'esprit public.

La seconde erreur est de croire que le droit international peut coexister avec la souveraineté absolue des Etats, j'allais dire comme au XVII^e^ siècle, mais la situation est bien pire, car alors tout le monde croyait à une loi divine qui venait limiter les droits des Gouvernants comme des Gouvernés tandis qu'aujourd'hui avec le principe de la souveraineté nationale absolue, la majorité a tous les droits.

Or il n'y a pas de droit (de droit positif, je ne parle pas ici de morale sociale ou de droit naturel) sans autorité. Le droit positif est dit par le législateur, appliqué par le Juge, sanctionné par le pouvoir exécutif. Où voit-on ces pouvoirs en droit international ? Or il n'y a pas de droit possible là où il n'y a ni loi, ni juge, ni sanction.

Nous nous trouvons ici en présence du problème le plus grave de la philosophie du droit. Certes il n'y a pas de droit positif sans un fondement moral, droit objectif, naturel ou rationnel, mais cela est insuffisant. Le droit interne peut encore exister seul parce que l'Etat est là pour le faire respecter; mais entre Etats, il n'y a eu jusqu'ici aucune autorité supérieure qui pût jouer ce rôle. L'essai de la Société des Nations s'est terminé par un échec, parce que son autorité était insuffisante.

Mais alors, c'est donc que le droit dépend dans une certaine mesure des faits, de la force même, puisqu'il exige un pouvoir sanctionnateur.

Il est nécessaire ici de bien s'entendre :

Ceci n'est vrai bien entendu que du droit positif, non pas du droit naturel et bien moins encore de l'ensemble de la morale sociale.

Source : BIU Cujas

Mais c'est exact pour le droit positif:

L'homme est libre, la loi morale n'est pas du même ordre que la loi physique pour laquelle l'idée même d'une sanction est ridicule. Une pierre tombe, parce qu'elle est soumise à la loi de la gravitation, loi physique; ici, le déterminisme est la règle, il n'y a pas de liberté de choix; il en va autrement pour les lois morales et juridiques qui concernent l'homme.

De là résulte la nécessité de sanctions positives contre les volontés rebelles. Pour toutes les règles que la Société considère comme nécessaires à son bon fonctionnement, elle organise une entr'aide sociale pour les bons, une sanction pénale pour les récalcitrants; sinon, on se trouve en présence d'une lex imperfecta condamnée à l'échec.

Ainsi le droit est en relation étroite avec les faits. Ceci est vrai même pour le droit objectif ou rationnel; il n'est pas le même pour l'homme de l'âge de pierre et celui du XX^e^ siècle. Cela est plus évident encore pour le droit positif.

C'est là un point qu'il faut bien comprendre.

Certains esprits sont troublés par cette affirmation que le droit sort des faits, et qu'il ne peut donc pas n'en pas tenir compte, on sent confusément qu'il y a là une part de vérité. Laquelle, et existe-t-elle dans le cas qui nous occupe ?

Ce n'est pas ici le lieu d'une longue discussion théorique; je ne discuterai pas les deux opinions extrêmes, inconciliables, l'une avec la vie et l'autre avec la morale, d'après lesquelles pour la première le fait contraire au droit n'existe pas moralement, ni juridiquement, on peut et souvent même on doit n'en pas tenir compte, - pour la seconde au contraire, le droit est une réalité sociale; le droit positif, le seul qui existe réellement est celui qui est en vigueur en un pays ou en un temps donné; tout autre droit n'est que rêverie, idéal lointain peut-être, mais non droit actuel.

A mon sens, la vérité est également éloignée de ces deux exagérations. Le droit sort du fait; oui en un sens, il y a certes une part de vérité dans la maxime ancienne ex facto oritur jus, et l'on n'a jamais autant parlé qu'à notre époque de la révolte des faits contre le Code ou de l'impuissance des lois: ce sont les titres mêmes de deux livres bien connus de MM Morin et Crust.

Mais ceci n'est aucunement en contradiction avec le principe que le droit domine les faits. Le droit est une science normative; avec la morale il constitue la double règle de la vie humaine, l'une plutôt règle

Source : BIU Cujas

interne, et l'autre règle externe, c'est-à-dire visent les actes des hommes qui se traduisent par des manifestations extérieures. Il n'y a pas de droit, de loi ou de contrat quelconque, qui ne prenne sa source dans un fait. Mais il ne faut pas oublier que l'existence même de l'homme tel qu'il est, et son caractère d'être social et moral qui le distingue de l'animal, sont des faits primordiaux qui dominent tout, des faits normatifs suivant l'expression de certains philosophes ou juristes actuels. Là où les faits apparaissent comme inconciliables, l'établissement d'une hiérachie entre eux est indispensable. Et si l'on veut aller plus encore au fond des choses, toute règle de droit concret sort des faits, c'est exact, mais cela n'est pas vrai de la notion même de droit en général qui, reposant sur l'idée de justice, transcende les faits matériels et permet de différencier ceux à encourager, à tolérer ou à réprimer. On peut dire qu'il n'est rien dans le droit qui ne vienne des faits, sauf le droit lui-même exactement comme la maxime célèbre des scolastiques: "Nihil est in intellectu quin prius fuerit in sensu", n'est exacte qu'avec l'adjonction de Leibnitz : Nisi ipse intellectus.

Ainsi le droit sort des faits dans le sens que nous venons de voir, et il se développe indéfiniment, par les faits licites, loi, coutume, contrat, prescription mais il juge les faits, il condamne les faits illicites : tout le droit pénal est là pour cela; il n'est pas un Etat qui puisse vivre sans un minimum de lois pénales, et il en est exactement de même de la communauté internationale. C'est pour cela qu'il faut en arriver à un droit international positif.

Un droit international positif est nécessaire.

Qu'arrivera-t-il si la réaction sociale contre le fait illicite est impossible faute de juge, ou bien faute d'une force suffisante pour assurer l'exécution de la loi ou du jugement intervenu ?

C'est alors le grand problème du droit public, interne ou externe, celui que posent les changements de gouvernement ou les changements de souveraineté. Parfois, lorsque certaines circonstances se trouveront réunies, le fait de force aide à créer le droit, du moins le droit positif, c'est le cas de la prescription en droit interne, de la conquête en droit international.

Les deux éléments essentiels de ce droit; respect des engagement pris, réciprocité de traitement

Le droit complet comporte deux éléments, l'élément moral d'un côté, élément de fond et de l'autre l'élément formel, la promulgation et la sanction positive, nécessaire, sous peine pour la règle en question de rester une lex imperfecta. En droit privé, la prescription ne sera valable et l'autorité publique n'interviendra pour la faire respecter qu'au bout d'un

Source : BIU Cujas

temps plus ou moins considérable, qui laisse supposer une négligence coupable du propriétaire : en droit public, pour les changements de gouvernement ou de souveraineté nationale, tout délai fixe étant impossible à préciser, c'est le consentement de la population qui remplace le délai de la prescription du droit privé : tant qu'il n'est pas obtenu, le droit reste ouvert, soit en faveur des anciennes dynasties, - ce fut le cas des diverses restaurations françaises, anglaises ou autres - soit de l'ancienne souveraineté nationale des nationalités vivaces comme les Etats des Balkans, l'Irlande, l'Egypte, disparus à la suite d'une conquête étrangère, peuvent revivre après des siècles d'oppression.

Ainsi l'existence d'une sanction positive réalisée en général par le recours de la force publique, est pratiquement nécessaire pour assurer l'exécution du droit, mais la politique de la force pure, c'est-à-dire le recours à la force en violation du droit, est la rupture de l'ordre social; cela est évident pour l'ordre national, et la raison et l'expérience réunies montrent qu'il en est exactement de même pour l'ordre international. Dans toute société le droit est là précisément pour réprimer la volonté de puissance des uns, ce que le baron Seillière appelle l'impérialisme en tant qu'il s'exerce contrairement aux droits des autres.

Nécessité du retour à la conception traditionnelle de la morale et du droit des gens.

Il est un seul remède à ce désordre social, qui menace tous les Etats, c'est le retour à la conception traditionnelle de la morale et du droit des gens, affirmée dès l'antiquité par quelques grands esprits et développés au cours des siècles en Europe par le christianisme.

En droit international comme en droit interne, il n'y a pas de droit sans sécurité, et pas de sécurité sans respect de la morale et de l'idée de justice.

Le pape actuel Pie XII a tenu à se prononcer sur ce point dans sa première Encyclique Universelle du 28 Octore 1939. Non seulement il a affirmé, comme l'avait toujours fait l'Eglise catholique, la dignité de la personne humaine et les droits primordiaux de la première association naturelle et nécessaire, la famille, que l'Etat doit respecter, mais il a insisté sur la nécessité pour l'Etat comme pour les individus de reconnaître une morale universelle, cette morale universelle de laquelle découle l'ensemble de lois naturelles auxquelles les juristes ont donné pendant des siècles le nom de droit naturel.

Ce n'est pas seulement en effet la raison, mais c'est aussi l'histoire, l'expérience, c'est la leçon

Source : BIU Cujas

des faits qui montrent avec évidence que sans un minimum de règles morales, le droit n'est plus que la politique de la force, comme le disait au XIXème siècle, Ihering, de sorte que, non seulement les Etats particuliers comme la malheureuse Espagne de 1936 à 1938, mais la communauté internationale tout entière sombre dans l'anarchie.

Voici un tableau malheureusement trop fidèle de ce qu'a été la vie internationale de ces dernières années. J'ai tenu à n'en masquer aucune des tares pour qu'on ne puisse pas me reprocher d'en atténuer la triste réalité. Et ceci se passe en Europe, entre Etats membres de cette Société des Nations qui avait été créée pour faire régner le droit entre Etats et sur laquelle on avait fondé de se grands espoirs. Cet échec de la Société des Nations dont la création avait donné lieu à tant d'espoirs est déjà un fait grave ; cependant, il s'agissait en somme d'une création toute récente datant de moins de vingt ans, or qu'est-ce que vingt ans dans la vie des nations ? mais ne faut-il pas aller plus loin encore et, avec elle ou en même temps qu'elle, n'est-ce pas le D.I. tout entier qui se trouve ébranlé dans son fondement premier, la foi dûe aux traités, puisque pour certains juristes, avec quelque excès d'ailleurs, le principe pacta sunt servanda, c'est-à-dire le respect des engagements conclus est la base unique du droit international.

Voilà les questions si troublantes qui se posent à l'heure actuelle, au début d'un cours de droit international et que je ne voulais pas paraître éviter. Car ce sont les faits qui les imposent et il faut bien savoir si ces questions comportent une solution autre que celle de la force qui, nous ne pouvons pas ne pas le reconnaître, a longtemps dominé le droit international.

La question est posée nettement ; tâchons d'y répondre en toute sincérité après un examen objectif de la situation.

Arrêtons-nous d'abord à quelques vérités générales, au fond méconnues par tous les Etats, puisqu'alors même qu'ils les violent ils s'évertuent à trouver une excuse à leurs actes et à en donner une explication juridique.

Il n'y aura jamais en ce monde de paix automatique.

Un point d'abord dont il faut bien se convaincre, c'est qu'il n'y aura jamais en ce monde de paix automatique, assurée d'une façon définitive par un bon traité ou une série de traités. A l'intérieur de chaque Etat comme entre Etats dans la Société des Nations, la paix, suivant le mot souvent cité du Président Poincaré, apparaît toujours comme une création continue. Ce point est trop oublié, en partie à cause d'une

Source : BIU Cujas

seconde erreur souvent dénoncée et cependant encore commise par trop de personnes d'idée moderne d'un progrès continu. Or, c'est là un enfantillage exactement comme l'idée inverse, la négation de tout progrès.

e progrès
'est pas
ntinu

Sans remonter à l'âge de pierre, mais en s'en tenant simplement à la période des temps barbares qui suivit la chute de l'Empire romain, il est évident que bien des progrès de tout ordre ont été réalisés au cours des siècles. Mais de là à l'idée d'un progrès continu, il y a un abîme ; de temps en temps, comme après la chute de l'Empire romain, on constate une terrible régression et il en fut ainsi à toutes les époques avec l'ancienne Egypte, l'ancienne Chaldée, qui figuraient alors parmi les pays les plus civilisés du globe.

Il faudrait aussi s'entendre sur ce qu'est le progrès; il n'y a pas seulement un progrès technique, matériel, il y a aussi un progrès spirituel, moral, plus important encore que le premier au point de vue social. Or, ce second progrès a marché beaucoup moins vite que le premier, à ce point que partout aujourd'hui on parle de la crise morale. Cela étant, pouvons-nous considérer que notre époque actuelle est très supérieure à celle de Louis XIV par exemple, parce que depuis nous avons inventé le régime parlementaire et la radiophonie, le suffrage universel égal pour tous et l'aviation ?

notion de
rce et son
le dans la
e sociale.

Une troisième erreur souvent commise porte sur la notion de force et son rôle dans la vie sociale C'est un des points où l'on est le plus porté à manquer du sens de la mesure. Pour les uns, la force est la qualité première. Qui a la force est maître ; suivant des mots célèbres, la force crée le droit et le manque de force est le péché mortel d'un Etat. Pour d'autres, à l'extrême opposé, qui confondent volontiers force et violence, le droit compte seul et il est comme le contraire, l'antonyme de la force. Or c'est là une double erreur, très grave par ses conséquences sociales.

D'après la première de ces deux erreurs, la loi de la force serait universelle ; elle vaudrait pour l'homme comme pour la nature animale ou végétale ; le hêtre étouffe les arbustes qui poussent à son pied et les gros poissons mangent les petits. Il y a là une conception vraiment un peu pessimiste de l'humanité ; les sociétés humaines sont heureusement régies par d'autres lois que celles de la force brutale ; le maintien d'un ordre autre que celui de la force a été précisément le but de la création de l'Etat qui est venu imposer ses règles - le droit positif - à ses

Source : BIU Cujas

ressortissants. Mais d'un autre côté, le droit pur à lui seul est insuffisant ; le droit pur serait un droit naturel ou une simple morale : il a fallu prévoir des sanctions contre ses violateurs ; tel est le but du Code pénal et de toutes les lois qui viennent réprimer crimes et délits à l'intérieur des Etats. Le rôle de la force réapparaît ici sous la forme de l'entr'aide sociale ; l'Etat met sa puissance, la force publique au secours de celui dont le droit est violé. Cette intervention de la force est non seulement utile mais nécessaire, sinon il n'y aurait plus aucune garantie pour les honnêtes gens à l'encontre des criminels de tout ordre.

Mais c'est précisément ici que nous constatons jusqu'à l'époque actuelle une grave infériorité du droit international à l'égard des autres branches du droit. Les règles théoriques sont chez lui aussi certaines qu'en droit interne : obligation par exemple de respecter les engagements pris, de réparer le tort injustement causé. Mais jusqu'ici les Etats n'ont pas encore pu s'entendre pour organiser une sanction efficace à ces prescriptions. En droit international, comme en droit interne, l'agresseur injuste peut être plus fort que la victime ; c'est même le cas normal, sinon il n'attaquerait pas ; d'où la nécessité de venir en aide à la victime. L'entr'aide sociale, l'assistance mutuelle, ce sera ici celle de la communauté internationale, puisqu'en fait aujourd'hui il en existe une ; il existe des rapports constants politiques, juridiques, économiques des divers Etats comme il en existe des individus entre eux à l'intérieur de l'Etat.

Ce qu'il faut, pour ce qu'on a appelé la reconstruction du Droit International, c'est la reconnaissance d'un droit international à fondement moral, l'abandon de l'idée de souveraineté absolue des Etats, conséquence d'un individualisme national excessif, et au contraire, la volonté des Etats de faire respecter partout le droit commun international même au prix de sacrifices momentanés, en général peu lourds en comparaison du danger à courir qui n'est autre que le rétablissement de l'ancienne anarchie internationale et du droit de la force.

Il n'y aura jamais en ce monde de paix automatique et définitive, et moins encore entre Etats qu'en droit interne. La paix, comme l'ordre dont elle est la conséquence, ne sera jamais qu'une création continue. Aussi longtemps que les diverses nations ne seront pas convaincues de ces vérités de bon sens et qu'elles chercheront en toute occasion à faire passer leur intérêt particulier avant l'intérêt universel,

Source : BIU Cujas

il sera inutile de chercher à fonder une nouvelle communauté internationale organisée, sous le nom de Société des Nations ou sous tout autre nom (I)

Je n'insiste pas ici sur cet échec malheureusement trop explicable du point de vue politique. Mais il fait qu'on ne peut s'empêcher de se poser cette question : qu'est-ce donc que ce droit international qui apparaît si souvent démuni de sanctions ? Est-ce un droit véritable ?

Cette question amène d'abord à se demander ce qu'est le droit en général; on aura l'occasion de revenir sur ce point, mais il faut dès maintenant en dire quelques mots.

Qu'est-ce que le droit ?

Qu'est-ce donc que le droit ? On l'a longtemps défini ; les règles imposées par le législateur. Aujourd'hui on préfère donner une définition plus large et dire : le droit ce sont les règles effectivement appliquées dans un pays par les pouvoirs publics, législateurs, administrateurs et juges, car ces derniers notamment jouent un rôle considérable dans la formation du droit positif tel qu'il est effectivement appliqué.

Mais cette définition est encore incomplète. Même dans les pays à gouvernements dits absolus, et à plus forte raison dans les autres, la règle de droit n'est jamais posée d'une façon arbitraire, il y a toujours une certaine part de traditions nationales, de respect des nécessités sociales, qui peuvent varier avec les évènements, et par conséquent, il y aura donc aussi une part donnée à la raison, puisque c'est la raison elle-même, informée et guidée par l'expérience, qui indique quelles sont ces nécessités sociales qui s'imposent et quels sont les meilleurs moyens d'y donner satisfaction.

De sorte qu'on peut définir le droit d'une façon plus complète; les règles de morale et d'économie politique qu'un peuple et son gouvernement estiment utile et nécessaire de poser en vue d'assurer le bon fonctionnement de la société et qu'ils munissent dans ce but de sanctions positives, pour en empêcher la transgression.

---

(I) Sur l'avenir de la Société des Nations, voir dans l'Esprit international d'octobre 1938, p. 515 l'article de M. N. Politis qui porte ce titre, et mon étude, Etat Communauté internationale et Société des Nations, dans la Revue de Métaphysique et de Morale 1937, p. 493.

Source : BIU Cujas

La nécessité du droit international

Au sens de ce mot droit, d'après cette définition sur laquelle on est généralement d'accord, existe-t-il un droit international ? Conformément à la vérité pratique, à une expérience déjà reconnue par les anciens, il n'y a pas de société sans droit, donc un droit international apparaît comme nécessaire du jour où il y a des relations suivies entre personnes appartenant à des Etats différents - c'était déjà le cas avec le jus gentium des Romains, - et il apparaît bien plus nécessaire encore quand il existe des relations directes entre les Etats eux-mêmes.

Ce droit est-il suspendu par la guerre ? Quand l'existence de l'Etat est en jeu, tout est-il permis et la force compte-t-elle seule ? Aucun Etat civilisé n'a jamais admis qu'en temps de guerre les mots d'honneur, d'humanité n'avaient plus de sens. Certes le temps de guerre a souvent amené de graves abus, mais jamais le principe n'a été ouvertement posé que tout y était permis ; s'il l'avait été, les maux de la guerre déjà si considérables, en auraient été encore très augmentés. Un certain droit, le droit de la guerre, subsiste donc même au cours des hostilités. Et surtout, le temps de guerre n'est pas, heureusement, l'état normal de l'humanité. Un droit est donc nécessaire pour le temps de paix du moment qu'il exite des rapports fréquents entre Etats, comme c'est de plus en plus le cas à notre époque.

Or, il est clair que c'est la situation normale d'aujourd'hui. Depuis un certain nombre de transformations politiques et économiques, sur lesquelles on reviendra plus loin, les Etats sont en rapports constants les uns avec les autres. Il existe entre eux une interdépendance étroite. Les faits prouvent qu'en cas de guerre par exemple, les Etats, même ceux qui ont réussi à rester neutres finissent par souffrir très cruellement de la guerre, ne serait-ce qu'en ce qui concerne leur commerce avec les belligérants.

Mais, jusqu'ici, s'il existe bien un certain nombre de règles de droit international public, parce qu'il y a des rapports constants entre Etats et qu'il faut bien des règles pour ces rapports, il n'y avait guère de sanctions positives à ces règles. De sorte que trop souvent elles étaient l'objet de violations. Même quand on n'ose pas les nier en théorie - comme l'obligation de respecter les traités que personne n'ose nier en théorie et que pourtant on viole très souvent en fait - le droit international apparaît comme une sorte de lex imperfecta, un peu comme certaines règles du droit interne, qui n'ont pas été munies de sanctions et qui, par conséquent, sont moins respectées que d'autres.

Source : BIU Cujas

Comment s'explique l'imperfection du droit international.

Comment expliquer qu'un droit aussi important soit ainsi resté imparfait, puisque ses violations, quand elles aboutissent à la guerre, sont celles qui causent les maux les plus terribles à l'humanité ? Si la nécessité sociale, la nécessité pour l'homme d'un minimum d'ordre, donc d'interdiction de la violence, si la nécessité sociale a amené la formation du droit interne, comment cette même nécessité, encore plus impérieuse dans les rapports entre Etats puisque les maux de la guerre sont toujours plus considérables, n'a-t-elle pas amené la même règle en droit international, c'est-à-dire l'interdiction de la violence entre Etats ?

Il y a à cela une raison malheureusement trop ample, une raison d'ordre historique. L'homme est bien un être social; contrairement à ce qu'affirmaient les Encyclopédistes du XIXème siècle, il ne peut vivre qu'en société et il en a été ainsi de tout temps nous ne voyons jamais l'homme vivre que dans une petite société : famille patriarcale, clan , gens. Ces sociétés deviennent très vite des sociétés politiques, cités ou Etats, car la cité antique était déja un Etat en miniature.

Cette première société polituque suffit longtemps, d'autant plus qu'il n'y avait pas de rapports réguliers entre les cités ou les Etats. Ces rapports à cette époque consistaient surtout dans la guerre. De plus en ce qui concerne le bassin méditerranéen, autour duquel la civilisation s'est longtemps cristallisée, un Etat, l'Empire romain, a réussi pendant des siècles à soumettre presque tout le monde civilisé ; il n'y avait donc pas besoin de droit international, puisque tout le monde civilisé était soumis au droit d'un même Etat.

Après la chute de l'Empire romain, au moment où un droit international aurait apparu comme nécessaire, ce fut le moment des grandes inventions internationales ; l'Europe fut plongée dans un état que certains appellent préjuridique, on pourrait même dire anti-juridique et précisément cet état porte dans l'histoire le nom de temps ou de siècles barbares. Ce n'est que petit à petit que le christianisme réussit à apprivoiser ces populations barbares et à les civiliser, mais pendant longtemps encore elles étaient trop peu évoluées pour former de grands Etats modernes. Ce fut la période de la féodalité dans beaucoup de pays - France, Angleterre, Allemagne,- ce fut aussi la période des petites cités ou républiques indépendantes en Italie.

Ce n'est qu'à la fin du Moyen-Age que commencent à apparaître les grands Etats modernes : d'abord la France, puis l'Angleterre, puis l'Espagne, qui à ce moment doit reconquérir sur les Arabes et sur les

Source : BIU Cujas

Maures une grande partie de son territoire.

Ce n'est qu'à la fin du XVème siècle et au début du XVIème siècle que devait se produire, après les deux grandes découvertes qu'on va indiquer, l'ébranlement du monde qui devait donner naissance à la première apparition du droit international, avec une école célèbre de théologiens et de juristes espagnols dont on parlera tout à l'heure.

Quatre siècles plus tard, à la fin du XIXème siècle et au commencement du XXème, un autre fait, d'ordre purement matériel celui-là, allait se produire : le fait de la transformation des communications entre Etats, et même entre continents, fait qui allait pour la seconde fois modifier profondément l'état des relations internationales et qui allait faire entrevoir pour la première fois la nécessité d'une organisation juridique positive mondiale - organisation positive, c'est-à-dire sanctionnée, entre Etats.

Ce fut justement le but de la création, après guerre, de la S.D.N.

La première apparition du droit international. Découvertes auxquelles elle est due

Examinons tout d'abord la première transformation celle de la fin du XVème et du début du XVIème siècle

Elle est dûe à deux découvertes d'une importance exceptionnelle : la découverte de l'imprimerie et celle de terres nouvelles, l'Amérique notamment.

La découverte de l'imprimerie.

D'abord la découverte de l'imprimerie, c'est-à-dire des caractères mobiles et de la presse, qui permettent les grands tirages. Elle a lieu vers le milieu du XVème siècle. Elle a produit en ce qui concerne la diffusion des connaissances juridiques, et spécialement celle du droit international, les mêmes transformations mondiales que dans les autres branches des connaissances humaines. Auparavant les oeuvres des plus grands génies, un Platon, un Aristote, un Saint Augustin, étaient reproduites à de rares copies, dont le plus grand nombre se trouvaient dans des monastères où s'était réfugiée toute la science de l'époque. Désormais, grâce à l'imprimerie, les oeuvres remarquables peuvent se multiplier. Ce sera le cas de celles des deux grands théologiens - juristes espagnols, Victoria et Suarez, et un peu plus tard de celle de Grotius, qui a été non pas le fondateur mais le grand vulgarisateur du droit international, avec son "Droit de la guerre et de la paix".

Ces oeuvres au lieu de n'être connues que d'un petit nombre d'érudits, se répandront dans toute l'Europe, seront lues, discutées, quelquefois avec passion. Après Grotius, quand se multiplient les grands juristes du droit international, ceux qui en sont les véritables créateurs avec l'école espagnole et Grotius, Puffendorf Bynkershoek, Vattel, leurs oeuvres se répandront à travers le monde.

Source : BIU Cujas

a découverte
e terres nou-
elles.

La seconde découverte date de la même époque, de la fin du XVème siècle, c'est elle qui devait précisément susciter l'apparition des premiers fondateurs du droit international ; c'est la découverte de terres nouvelles et spécialement celle de l'Amérique en 1492 par Christophe Colomb.

Jusque vers les XVIème et XVIIème siècle, la civilisation s'était toujours trouvée limitée au bassin de la Méditerranée, cette Méditerranée qui paraît aujourd'hui si étroite quand on la considère sur un globe terrestre. Toutes les grands civilisations de l'antiquité, civilisations égyptienne , syrienne, grecque Itaine, sont concentrées autour du bassin de la Méditerranée. Ce n'est qu'à la fin du XVème siècle qu'est survenue la découverte de l'Amérique, ou du moins, pour être plus exact, l'occupation de ce continent, car il semble bien prouvé maintenant que plusieurs années avant 1492, date de la découverte de l'Amérique par Christophe Colomb, de hardis navigateurs, non pas seulement norvégiens, mais aussi normands, avaient abordé non pas seulement à Terre-Neuve, mais même au Canada, et même, semble-t-il, dans l'Amérique du Sud. Mais c'était en quelque sorte un hasard, la route de l'Amérique n'était pas normalement connue; ce n'est qu'à partir de 1492 que l'Amérique se trouve occupée et exploitée par les Européens et cela d'ailleurs dans les conditions les plus cruelles pour les rares indigènes, qui en certaines régions disparaîtront complètement au cours de quelques dizaines d'années, à raison de l'esclavage et du travail des mines.

Le XVIème siècle est le moment de ces gigantesques conquêtes espagnoles et portugaises, qui commencent avec les Antilles où aborda Christophe Colomb, puis qui portent sur le Mexique et enfin sur l'Amérique du Sud. On essaie ensuite d'arriver en Amérique par une autre voie, en suivant les côtes, pour éviter la traversée d l'Atlantique. C'est ainsi que furent découvertes les Iles de la Sonde, et plus tard la route maritime de la Chine et du Japon. La Chine était connue depuis des siècles, mais seulement par la route continentale, si difficile puisqu'on doit traverser les plus hauts plateaux du globe. Désormais, l'importance des terres connues se trouve décuplée, pourrait-on dire, puisque l'Europe a environ 10 millions de kilomètres carrés et que les autres continents réunis en comptent 120 millions.

C'est précisément la découverte de ces continents, spécialement celle de l'Amérique, qui fait surgir une quantité de problèmes nouveaux et qui fait se poser la première question précise du droit international . Il

Source : BIU Cujas

y a d'abord la question du droit d'occupation des terres, car ces terres qu'on vient de découvrir ne sont pas désertes, mais sont habitées par des peupables considérées comme inférieures. Les peuples des Etats qui se disent plus civilisés vont-ils avoir le droit de déposséder ces peuplades et pratiquement de les réduire en esclavage - car ce fut souvent le cas. Le fait des relations avec ces peuplades intérieures pose en même temps que la question du droit de conquête la question du droit de colonisation.

Ce sont de grands problèmes du droit international et c'est précisément parce que les problèmes se posent pour la première fois pour l'Espagne et le Portugal que les véritables précurseurs du droit international se trouveront être des Espagnols; bien longtemps avant Grotius, savant juriste hollandais, l'Espagne possédait une école célèbre de théologiens et de juristes, dont les plus connus sont Victoria et Suarez, un dominicain et un jésuite.

Ensuite, ce mouvement de découvertes ne fait que continuer. Au milieu du siècle dernier, on achève la découverte du continent australien et des îles de l'Océan Pacifique, puis on peut dire qu'on a découvert l'Afrique elle-même. Le terme de découverte n'est pas trop fort, car si on se reporte aux cartes du siècle précédent, on constate que tout le centre de l'Afrique est représenté par un large espace blanc, où figurent seulement ces mots : "Terres inconnues où se trouvent des lions". C'est tout ce qu'on sait sur le centre de l'Afrique. Si l'on se reporte seulement aux atlas datant de 100 ans, ou même de 80 ans, la mention des animaux féroces a disparu, mais on trouve encore une grande tache blanche représentant tout le centre de l'Afrique.

De même, le continent le plus proche de nous, l'Asie avait également des parties inconnues, et on peut dire qu'il y en a encore. C'est en 1932, il y a neuf ans seulement, que les deux expéditions automobiles de la Mission Citroën partant l'une des côtes de la Syrie et l'autre de la Chine, ont réussi à se rencontrer après des péripéties sans nombre aux confins du Thibet; mais le Thibet fait encore partie d'un monde interdit aux étrangers.

Même au début du XIXème siècle, la plus grande partie de l'Amérique n'était pas connue; c'est au début du XIXème siècle, que Napoléon a vendu, pour quelques centaines de milliers de francs, la Louisiane. Or, la Louisiane comprenait alors, non pas seulement la Louisiane actuelle, mais tout l'arrière pays jusqu'au Pacifique, c'est-à-dire près d'un tiers des

Source : BIU Cujas

Etats-Unis actuels.

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 plusieurs années après pour l'Alaska, qui était un immense territoire sans population blanche, parcouru seulement par quelques tribus d'Indiens et d'Esquimaux. Encore aujourd'hui, dans les territoires de l'Amazone, il y a des centaines de milliers de kilomètres carrés, au Brésil notamment, qui sont complètement inconnus et couverts de forêts vierges.

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

Voilà donc un fait de grande importance et relativement récent : la terre tout entière est désormais habitée, il n'y a plus de colonisation possible. Il n'y a plus d'extension indéfinie possible, comme ce fut le cas au siècle dernier pour l'Angleterre et pour la France, et on peut dire pour la Russie avec la Sibérie.

e second ébranlement du droit international à aux perfectionnements des oyens de transport.

Le second grand ébranlement du droit international la seconde poussée en avant s'est produite à une époque beaucoup plus récente, elle date de la seconde moitié du XIXème siècle; elle est dûe à un fait qui peut paraître beaucoup plus banal et qui a cependant eu une importance peut-être plus grande encore dans le développement de ce droit; elle est dûe à de simples perfectionnements techniques, aux perfectionnements des moyens de transport.

La modification radicale des moyens de transport, qui a eu lieu au cours de ces 80 ou 100 dernières années, s'est produite en moins d'un siècle avec les chemins de fer d'abord, elle continue aujourd'hui avec l'automobile et l'avion et elle a eu une énorme importance. 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 à l'intérieur de chaque Etat, et aujourd'hui la vie entre les peuples, c'est-à-dire la vie internationale.

A ceux qui ont toujours connu les chemins de fer il faut un certain effort de réflexion pour se figurer le monde avant leur existence, qui ne remonte pas très haut dans notre pays. Il n'y a plus aujourd'hui que quelques rares vieillards qui peuvent se rappeler ce temps et cependant ce n'est que sous Louis Philippe qu'ils se sont multipliés et même sous le Second Empire. Fait qui paraît extraordinaire maintenant. Des hommes considérables, comme Thiers, niaient la possibili


Source : BIU Cujas
Répétitions écrites et orales
Reproduction Interdite

té de les construire, autrement que dans des proportions très restreintes; ils utilisaient des arguments d'ingénieurs, disant par exemple qu'on ne pourrait jamais construire les chemins de fer prévus, parce qu'on n'aurait jamais assez de fer pour la construction 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 Paris à Orléans ou à Lyon (c'est de là que sont venus les noms de nos premiers réseaux) si on voulait aller par terre de Brest à Toulon, il fallait autant de temps qu'il en faut aujourd'hui pour aller en avion en Chine 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 tous les transcontinentaux (qui vont tous remarquons-le, de l'Ouest à l'Est ; aujourd'hui encore l'Amérique n'est pas traversée par un transcontinental du Nord au sud; à l'heure actuelle, l'Amérique du Sud vient à peine d'être traversée de l'Ouest à l'Est par un transcontinental, et encore il y a une interruption à la Cordillère des Andes. L'Asie est traversée depuis quelques années, toujours de l'est à l'ouest, par le Transsibérien, mais c'est une voie très insuffisante, malgré les perfectionnements qu'on lui a apportés. Deux continents n'ont pas encore de transcontinental, ce sont l'Afrique et l'Australie.

On constate donc qu'aujourd'hui les communications sont radicalement modifiées. Nos grands parents voisinaient de province à province, désormais on voisine d'Etat à Etat, et avant longtemps de nouveaux bouleversements se produiront. 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 moins de 8 jours, et quand l'avion pourra soutenir la vitesse de 4 ou 500 kilomètres à l'heure, on pourra le faire en 80 heures.

La multiplication des rapports entre Etats fait apparaître plus impérieuse la nécessité du droit international.

Ceci a eu une répercussion directe sur le droit international. Le monde entier est aujourd'hui connu, on voyage beaucoup plus qu'auparavant, et il y a beaucoup plus de relations entre les Etats.

Il en est de même pour les relations économiques. Il faut se rappeler le temps où l'idéal pour le paysan d'Europe c'était de produire chez lui, non pas seulement sa nourriture, ce qui paraissait évident, mais ses vêtements, ses outils agricoles, d'ailleurs très rudimentaires et pendant longtemps se bornant à une charrue très primitive. Aujourd'hui, ce n'est pas seulement le riche bourgeois, c'est l'ouvrier, c'est le paysan lui-même qui mangent du pain fabriqué avec

Source : BIU Cujas

du blé d'Australie ou du Canada, quelquefois par économie de la viande frigorifiée d'Argentine, qui utilisent le café du Brésil et le sucre des Antilles : Il y a donc infiniment plus de relations économiques ou de simple tourisme qu'il n'y en avait auparavant.

Enfin, il faut ajouter à ce tableau le perfectionnement inouï des moyens de communication télégraphiques et téléphoniques. Aujourd'hui, on sait instantanément ce qui se passe d'un bout du monde à l'autre. Un article très intéressant d'un Polonais, M. Zalecki a rappelé qu'au XVème siècle dans les relations entre la Pologne et la France, les deux pays se connaissaient si peu qu'ils s'adressaient réciproquement des lettres au nom du roi précédent, au nom de Charles VII par exemple quand Louis XI était déjà au pouvoir depuis plusieurs mois. On ne savait même pas toujours, à plus d'une année de date, les changements de règne de cette époque.

Faut-il dire que ces transformations si considérables, si radicales nous faciliterons la solution du problème plus grave du droit international et que ces relations multipliées nous donneront beaucoup plus de chances de paix ? C'est ainsi qu'on a considéré la chose à ses débuts, mais ce n'est pas tout-à-fait certain, car plus les relations sont nombreuses, plus elles engendrent d'occasions de conflits. On se rappelle le mot amusant de Voltaire, à qui on reprochait d'être toujours en procès avec ses voisins et qui répondait : "avec qui voulez-vous que je sois en procès ? avec le Grand Turc ? " Quand il n'y avait que quelques rares navigateurs ayant traversé le Pacifique, il était bien clair que le Japon et les Etats-Unis ne se connaissant pas, ne pouvaient pas songer à se battre. Depuis quelques années, au contraire, quand on parle d'une guerre nouvelle, c'est beaucoup à ces deux pays qu'on pense. C'est dans la seconde moitié du siècle dernier, en 1853 que les Etats Unis ont envoyé au Japon une escadre pour contraindre le Japon, qui s'y refusait, à ouvrir ses portes au navires américains, et aujourd'hui chacun sait que ce sont les Américains qui veulent empêcher les Japonais de s'installer chez eux, mais le Japon ne se sent pas encore assez fort pour contraindre les Américains à les recevoir.

De même la Russie a été pendant longtemps avec la Chine en rapports d'autant plus pacifiques qu'ils étaient plus rares. Aujourd'hui que toute la Sibérie est 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,

Source : BIU Cujas

an 1930, la guerre a éclaté entre eux (alors d'ailleurs que tous deux venaient de signer le pacte Briand Kellog).

C'est donc la multiplication même des rapports entre Etats qui fait apparaître plus impérieuse que jamais la nécessité du droit international. Quand il y a peu de relations entre Etats, le droit international peut apparaître comme presque inutile, puisque quand ces relations sont très rares, les conflits le sont aussi et il est possible, à la rigueur, de remettre à la force la solution de ces rares conflits.

Aujourd'hui il en est autrement. Les armées elles mêmes ont subi une modification profonde depuis l'époque où elles se composaient d'un petit nombre d'hommes de métier; aujourd'hui ce sont les nations tout entières qui sont mobilisées, de sorte que la guerre produit des ruines infiniment plus considérables qu' aux siècles derniers.

De même lorsque les conflits sont devenus plus nombreux entre individus il a fallu un juge, de même entre Etats il faut maintenant un droit et une loi ; il faut un juge et des sanctions pour éviter des désordres permanents. On ne peut pas parler d'un droit positif là où il n'y a ni loi, ni juge, ni sanction. Or, il faut bien se rendre compte que telle était la situation du droit international jusqu'au moment où a été établi le pacte de la S.D.N. qui a cherché à établir ce droit et ces juges.

Ce travail de construction du droit international avait été poussé assez loin depuis une quinzaine d'années ; il a consisté en grande partie dans des atténuations d'abord, puis dans la suppression, malheureusement surtout théorique, de ce qui avait été longtemps considéré comme le principe fondamental du droit international; la souveraineté absolue des Etats, souveraineté absolue, d'où découlait le droit de guerre.

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 la souveraineté des Etats. C'est la théorie qui a été soutenue par des juristes de droit interne, Duguit notamment et cette théorie est défendue aujourd'hui par des internationalistes comme MM. Politis et Scelle.

Cette suppression paraît impossible, et d'ailleurs, on ne voit pas au juste en quoi elle serait nécessaire. Ce qu'il faut c'est faire disparaître l'ancienne conception anti-juridique de la souveraineté absolue. Ce n'est pas contre la souveraineté, c'est-à-dire l'autorité, qu'il faut lutter, c'est contre la

Source : BIU Cujas

souveraineté absolue, en vertu de laquelle l'Etat fait tout ce qu'il veut. Il est évident que si sa volonté est la seule loi, il ne peut pas y avoir de droit international; mais si l'on veut bien n'admettre qu'une souveraineté limitée de l'Etat, on ne voit pas pourquoi cette souveraineté empêcherait le droit international de fonctionner, exactement comme la liberté des individus limitée par la loi n'empêche pas le droit interne de fonctionner entre eux, individus libres en principe, dans un pays civilisé. Et cependant il y a un droit positif interne puisque, quand ils dépassent cette liberté qui leur est reconnue par la loi, il y a des sanctions.

Si on se demande comment ce droit international peut se créer sans Parlement, sans pouvoir exécutif, on constate qu'il exite déjà en fait une communauté internationale: il y a entre les Etats une solidarité indéniable, à fondement économique et juridique, exactement comme celle qui existe entre individus d'un même Etat. Or, nous savons qu'il n'y a pas de société sans droit. Au fur et à mesure que les relations s'établiront entre les Etats s'établira un droit international, au moins un droit international coutumier.

C'est ce qui s'est produit du XVIIème au XIXème siècle: un droit international coutumier s'est créé lentement, par la voie des coutumes, des arbitrages, des traités, notamment de quelques grands traités généraux comme ceux de Westphalie et de Vienne, où nous trouvons comme une ébauche de droit international, au moins une codification partielle du droit international.

Mais ce droit était toujours incomplet et même on peut presque dire qu'il reposait sur une contradiction, car les Etats d'alors, très fiers de cette souveraineté qu'ils venaient de conquérir avec tant de peine pour certains d'entre eux, y tenaient essentiellement; ils ne voulaient pas qu'il y fût apporté la moindre restriction.

De sorte que le droit international ne consistait qu'en ce qu'admettait non pas seulement la généralité des Etats, mais leur totalité, l'unanimité. Puisque chaque Etat était souverain, il n'y avait de droit international qu'en ce qui concerne les principes que tous les Etats admettaient, et bien entendu aussi longtemps seulement qu'ils voulaient bien les admettre. Evidemment, il ne pouvait pas y avoir de droit international obligatoire dans ces conditions, puisque ce droit dépendait complètement de la volonté des Etats. En réalité, nous nous trouvions dans une situation pré-juridique, dans une situation d'anar-

Source : BIU Cujas

chie internationale.

La S.D.N. essai d'une ébauche de Confédération des Etats civilisés

Après la grande guerre, les souffrances avaient été telles, les ruines tellement immenses qu'on put craindre pour la civilisation elle-même, si une nouvelle guerre surgissait. C'est ce qui fit qu'on essaya de créer une organisation internationale positive, qui fut la S.D.N. Ce fut l'essai d'une ébauche de confédération des Etats civilisés.

Nous avions déjà connu des essais de confédération des Etats; la Confédération Helvétique est la plus ancienne, puis la Confédération germanique, déjà beaucoup plus importante; en Amérique, les Etats-Unis. Cette fois c'était une sorte de confédération universelle des Etats civilisés qu'on tentait de créer, avec un minimum de lois communes.

Malheureusement, les gouvernants des Etats étaient toujours hantés par l'idée de souveraineté absolue, bien plus que les populations qui, à ce moment, auraient consenti volontiers des restrictions plus fortes à la souveraineté. Les gouvernants ne voulurent pas doter la S.D.N. des pouvoirs nécessaires pour accomplir sa mission, de sorte qu'elle est arrivée à cet échec qu'aujourd'hui nous constatons tous.

La question du but de droit international, à laquelle nous arrivons maintenant, va être très facilitée par les développements qui précèdent.

Ce but n'est autre que le but de la société internationale, pour laquelle le droit positif apparaît comme un moyen, exactement comme le droit positif interne est le moyen pour les gouvernants de maintenir l'ordre à l'intérieur de l'Etat. Le droit dans chaque Etat, c'est le moyen d'accomplir la fonction du gouvernement en vue de réaliser le bien de tous. Il en est de même de la société internationale; le but de la société internationale en effet, ce n'est pas autre chose que celui de toutes les sociétés humaines, de quelque importance. Or ce but est double; il s'agit, en premier lieu, d'assurer la conservation des membres de la société, et en second lieu d'assurer leur développement au triple point de vue matériel - ou économique - intellectuel et moral.

Le but d'une société n'est pas seulement statique il n'est pas seulement de maintenir ce qui existe, il est aussi dynamique. Le droit positif apparaît comme un simple moyen de réalisation de ce but; il vise à la conservation et au développement des membres du groupe, mais en droit international, les membres du groupe ce seront des Etats au lieu d'être des particuliers. Le droit international vise surtout les

Source : BIU Cujas

Etats, les particuliers n'y jouent presque aucun rôle direct, tout au moins 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 a-t-il fallu établir en lui des subdivisions.

Les subdivisions du droit international

Il y a lieu d'abord de transporter au droit international la distinction entre le droit public et le droit privé. En droit international comme en droit interne, cette distinction est assez vague, assez difficile à préciser, et cependant il est difficile de s'en passer, la vraie différence entre ces deux droits est peut-être une question de sanction (Duguit) il n'en existe pas en droit public, du moins contre l'Etat, chargé de les appliquer.

On peut aussi ajouter qu'il y a droit public ou droit privé suivant que c'est tantôt l'Etat, tantôt au contraire les particuliers, donc les individus qui sont principalement et directement intéressés. Pour prendre deux exemples très simples ; l'organisation judiciaire intéresse bien entendu les individus, puisque c'est au jugé qu'ils sont contraints de demander la solution de leurs conflits, mais c'est l'Etat qui crée lui-même cette organisation, à laquelle en effet l'ordre public est directement intéressé. Il n'y a pas de chose plus importante dans un Etat que d'assurer une bonne justice, l'organisation judiciaire est donc une question de droit public.

Prenons au contraire, le mariage : il est clair qu'il intéresse l'Etat d'une façon très nette également mais il est non moins certain que c'est l'individu qui est principalement et directement intéressé. C'est donc une question de droit privé.

Certaine questions sont très discutées : la nationalité par exemple. En France, comme la question des conflits de lois a paru insuffisante pour faire l'objet de ce cours semestriel qu'est le droit international privé, on a joint aux conflits de lois la question de la nationalité. De sorte qu'on serait parfois porté en France à considérer que c'est une question de droit privé. C'est le contraire qui est admis partout ailleurs et même par un grand nombre de juristes français, car c'est à bon droit qu'on reconnaît à l'Etat à peu près tous pouvoirs en cette matière pour accorder, pour refuser, parfois même pour retirer la nationalité. C'est très explicable, puisque la population est un des éléments essentiels de l'Etat, avec le territoire et l'autorité, et que cette population est précisément constituée par les règles en matière de nationalité. La nationalité doit donc entrer

Source : BIU Cujas

dans le droit public.

De même qu'un droit public interne, le droit constitutionnel, et le droit administratif, dominent le droit privé, de même le droit international privé n'est pas complètement indépendant du droit public; c'est pour cela qu'il présente une certaine unité, sinon il y aurait alors autant de droits internationaux privés qu'il y a d'Etats.

Cette théorie est d'ailleurs admise par un certain nombre de juristes. C'est ainsi qu'on voit paraître des ouvrages qui portent nom de Manuel, ou Précis de Droit International privé belge, ou français.

Dans cette conception le droit international privé est presque un droit d'Etat: c'est la législation d'Etat applicable aux étrangers, et cela conduit à une théorie quelque peu anarchique, qui vient compliquer les rapports entre Etats. Le progrès consistera, dans toutes les matières considérées comme étant de droit international privé à reconnaître un minimum de principes généraux qui s'imposeront aux Etats et qui feront ainsi un véritable droit international du droit international privé actuel. Il n'y aura pas de droit international privé aussi longtemps que ce droit sera à la discrétion de chaque Etat.

Ce qui est vrai c'est que le droit international - et on ne s'occupera plus maintenant que du droit international public - ira toujours en se spécialisant davantage. En droit international public, en effet, on rencontre d'abord, comme en droit public interne, la distinction entre droit constitutionnel et droit administratif, distinction encore assez vague mais qu'il faut faire.

Le droit constitutionnel international.

Il y a un droit constitutionnel international, puisque nous le savons maintenant, c'est une question de fait, il existe une société internationale, tous les Etats sont en rapports fréquents entre eux. Cette société, comme toute autre, a sa constitution à elle. La constitution internationale comprend les règles générales de la vie sociale, l'organisation des pouvoirs chargés de vouloir et d'agir au nom de la communauté, enfin la répartition de leurs compétences respectives.

En droit interne, on distingue généralement trois pouvoirs: législatif, exécutif et judiciaire. Nous verrons que si la distinction du pouvoir judiciaire d'avec les autres est nettement maintenue en droit international, parce que c'est la plus nécessaire, la distinction entre pouvoir législatif et exécutif, au contraire, n'existe pour ainsi dire pas. Mais il est probable qu'elle ira se développant de plus en plus à

Source : BIU Cujas

mesure que se précisera le droit international public, bien qu'à notre époque elle soit abandonnée par plusieurs Etats.

Le droit constitutionnel international apparaît donc comme faisant pendant au droit constitutionnel en droit interne.

e droit administratif international.

Qu'est-ce donc alors qui va constituer ce que depuis bien des années déjà on appelle le droit administratif international ? Dès avant la grande guerre, il existait un certain nombre de commissions, ou de bureaux internationaux, par exemple pour les chemins de fer, pour les postes et télégraphes, pour les téléphones. On leur donnait en général comme siège un pays neutre, souvent la Suisse, Berne par exemple. Depuis la guerre, on a créé beaucoup de commissions ou de bureaux de ce genre et tous ceux qui sont de création récente avaient été placés sous le contrôle de la S.D.N. Il existe, par exemple, et c'est le plus important de tous, une organisation qui porte le nom d'organisation internationale du travail, dont fait partie le fameux B.I.T. (Bureau international du travail) dont on voit souvent les initiatives dans les journaux.

Il existe d'autres organisations internationales pour certaines questions particulières. On a doté par exemple certains fleuves internationaux d'une organisation internationale particulière ; il y a une et même deux commissions du Danube; il y a aussi une commission du Rhin. Il existe aussi des organisations internationales pour la lutte contre l'opium et ses dérivés. On avait commencé dès la guerre à parler d'une organisation financière internationale et on peut dire que l'absence de cette organisation a été bien à regretter à la fin de la guerre.

Toutes les matières que l'on qualifie ainsi de matières administratives internationales ne pourront être indiquées que sommairement. Leur étude constitue précisément ce que l'on appelle le droit administratif international. Nous nous occupons surtout ici du droit constitutionnel international.

Encore dans le droit international public, il faut faire entrer ce que l'on appelle la procédure internationale et le droit international pénal, mais tous les deux sont encore très inorganisés; on travaille à leur organisation: ces dernières années, en 1938, il y a eu une conférence internationale pour la répression du terrorisme, mais comme toujours il est très difficile de mettre d'accord les Etats, chacun tient à un point particulier; on croyait avoir abouti à une solution admise par tous les Etats, mais la Pologne l'a rejetée parce qu'on n'a pas admis cer-


Source : BIU Cujas Reproduction interdite

taines idées qu'elle voulait faire adopter.

Le pacte de la S.D.N. avait travaillé à combler la grave lacune de la procédure internationale, en posant des règles en ce qui concerne le mode de solution des conflits. Il avait aussi créé une ébauche de sanctions qu'on espérait devoir aller en se perfectionnant.

En fait, jusqu'ici, la principale de ces sanctions se résumait en l'usage de la force, reconnu à celui des intéressés en faveur de qui l'arrêt des arbitres ou la médiation du conseil avait été prononcé. Il était impossible de se passer de recours à la force à défaut d'autres sanctions, exactement comme dans l'organisation judiciaire, la justice privée valait mieux que l'absence de toute justice, quel que soit le danger de cette justice privée. Quand l'Etat a fait reconnaître son droit par des tiers impartiaux un juge ou un arbitre par exemple, si la communauté internationale ne peut agir elle-même pour assurer l'exécution de la sentence, il faut bien lui permettre de le faire lui, en recourant à la force puisque c'est le seul moyen laissé à sa disposition. Mais étant donnés les ravages de la guerre, on a tenté d'organiser des voies d'exécution forcée collective; on aura à y revenir.

## Plan du cours.

Ce cours comportera une partie préliminaire et deux autres parties.

Partie préliminaire

La Partie Préliminaire sera consacrée à un rapide tableau historique de l'évolution du droit international. Nous verrons à partir de quel moment on peut parler de droit international, pourquoi il n'a pas pu prendre naissance plus tôt et pourquoi il est resté jusqu'ici une sorte de lex imperfecta, de droit sans sanction.

Droit international proprement dit.

Le droit international proprement dit comportera deux parties : une Première Partie traitera de ce que l'on peut appeler le milieu international, c'est-à-dire les éléments dont la réunion constitue la communauté internationale, cette communauté internationale dont le droit constitue précisément l'objet de notre étude. Ces éléments sont au nombre de trois, comme dans le droit privé; le droit international c'est un droit entre Etats exactement comme le droit interne est un droit entre particuliers.

Les personnes du droit international.

Le premier élément ce sont les personnes du droit international; nous verrons que ces personnes, à l'heure actuelle encore, ce sont presque exclusivement les Etats, longtemps appelés les personnes sou-

Source : BIU Cujas

veraines du droit des gens. Aussi aurons-nous à étudier à leur occasion ces deux notions de personnalité et de souveraineté. Elles ont été toutes deux contestées ces derniers temps, à tort; parce qu'il ne peut pas y avoir de droit sans sujet et nous verrons qu'en droit international le sujet c'est l'Etat. On peut même dire : c'est l'Etat souverain, non pas souverain absolu, ce genre de souveraineté n'existe pas, mais l'Etat indépendant à l'égard des autres Etats. La meilleure preuve c'est que lorsqu'un Etat est privé de cette indépendance, comme c'était le cas de l'Etat vassal anciennement, ou de l'Etat protégé aujourd'hui, la première chose qui disparaît dans cet Etat ce sont les attributs de la souveraineté extérieure : droit de conclure des traités, droit d'assister aux conférences internationales, droit de guerre auparavant, c'est-à-dire que cet Etat cesse presque d'exister au point de vue du droit international.

s choses du oit interna- onal.

Le second élément du milieu international, ce sont les choses qui font l'objet du droit international. Comme toute personne, les Etats vivent en utilisant les choses mises à leur disposition. Ces choses peuvent être rangées en deux groupes complètement différents : les unes sont susceptibles d'appropriation, ce sont les divers domaines de l'Etat (non pas au sens du droit administratif), domaine terrestre d'abord (tout le territoire), puis le domaine fluvial comprenant les fleuves situés tout entiers sur son territoire; puis encore le domaine maritime; nous verrons qu'il y a autour de chaque Etat une portion de mer qu'on appelle la mer territoriale, sur laquelle il a des droits considérables, certains parlent même de souveraineté; enfin le domaine aérien; aujourd'hui que l'aviation s'est considérablement développée, il a fallu que l'Etat prenne des mesures de précaution à l'égard des avions d'autres nationalités.

A côté de ces choses objets d'appropriation, il en est d'autres qui sont au contraire insusceptibles d'appropriation, choses qu'on appelle tantot res nullius, tantôt res communis usus : pleine mer, air libre; nous verrons quelle est leur situation et quels sont les droits que chaque Etat peut revendiquer sur elles.

a règle du roit.

Enfin le troisième élément du droit international, c'est la règle de droit. Puisque les Etats vivent en société, et reconnaissent tous aujourd'hui que ce n'est pas la loi de la force qui peut seule régler les différends entre eux, puisque, d'un autre côté,

Source : BIU Cujas

il y a des choses susceptibles d'appropriation, d'autres qui ne le sont pas, mais qui sont d'un usage commun, il faut bien qu'une règle de droit vienne régir les rapports des Etats entre eux, préciser leurs droits sur les choses qu'ils détiennent ou sur les choses dont ils ont l'usage.

La réalisation positive de la règle de droit.

La seconde partie comprendra la réalisation positive de la règle de droit et cette partie sera composée de quatre chapitres.

Le premier examinera comment la règle de droit est réalisée. Il ne s'agira plus de son fondement profond, de son fondement dernier, la conscience publique mais il s'agira de la façon positive de réaliser la règle de droit, par la coutume, par les traités, les recours aux principes généraux du droit, à la doctrine à la jurisprudence.

Le second chapitre traitera des organes des rapports internationaux; puisqu'il y a des rapports internationaux, il faut bien qu'il y ait des organes des rapports internationaux. Mais étant donné le manque d'organisation du droit international, nous verrons que pendant longtemps ces prétendus organes internationaux ont été uniquement des organes nationaux chargés de fonctions internationales : C'étaient les rois et les chefs d'Etat, les ministres des affaires étrangères de chaque pays, les agents diplomatiques qu'ils s'envoient les uns aux autres. Il est bien clair que ces agents internationaux n'avaient ce caractère qu'en tant qu'ils s'occupent des rapports internationaux, mais ils étaient avant tout des organes nationaux. Ce n'est que depuis la S.D.N. qu'il existe vraiment certains organes internationaux proprement dits.

Le troisième Chapitre sera consacré à l'étude des droits et des devoirs des personnes internationales; nous verrons qu'il a été beaucoup question d'établir une déclaration des droits et devoirs des Etats, comme au moment de la Révolution on a établi une déclaration des droits et des devoirs des individus. Ce chapitre comportera un examen des principaux services internationaux, mais un examen très rapide, parce que c'est là surtout une question de droit administratif international, sur laquelle on n'aura pas le temps de s'attarder.

La procédure internationale.

Enfin, le dernier point sur lequel il faudra au contraire insister, c'est l'organisation juridictionnelle, le mode de solution des conflits, autrement dit la procédure internationale. On était arrivé aujourd'hui à un commencement d'organisation juridictionnelle, elle était même en théorie assez complète;

Source : BIU Cujas

sa seule insuffisance c'est qu'elle était encore libre, en ce sens qu'on ne pouvait pas contraindre les Etats à y recourir. Mais il existe depuis 1920 une Cour permanente de justice internationale qui est même jusqu'ici, et de beaucoup, l'organe international qui a donné le plus de satisfaction. Nous examinerons, quand un Etat a refusé de recourir à cette cour permanente ou à l'arbitrage, comme on peut trancher les conflits sans recourir à la guerre. On insistera sur les modes de solutions pacifiques; le mode violent, la guerre est aujourd'hui un principe condamné par le droit international, ce qui ne veut pas dire malheureusement qu'on n'y a pas encore trop souvent recours.

## PARTIE PRELIMINAIRE

## HISTOIRE DU DROIT INTERNATIONAL ET DE SON EVOLUTION

Les divisions de l'histoire du droit international. 1°-L'antiquité.

L'histoire du droit international peut être divisée en un certain nombre de périodes.

Dans la première période, il faut faire rentrer l'antiquité tout entière, cela pour une raison très simple : c'est que le droit international tel qu'on le conçoit aujourd'hui n'a pas existé dans l'antiquité, et on peut même dire qu'il ne pouvait pas y exister. En effet, le droit international repose sur deux principes fondamentaux : le premier de ces principes c'est l'existence d'Etats juridiquement égaux, entre lesquels existent des rapports sociaux basés sur le principe d'égalité, exactement comme dans les Etats civilisés les individus sont égaux devant le droit, non pas égaux en force, en fortune, en santé, mais

Les deux principes fondamentaux du droit international.

Source : BIU Cujas

égaux devant la loi. Tous les Etats (qu'il s'agisse des plus grands, comme la Grande Bretagne, les Etats-Unis ou la Russie, ou des plus petits, comme les Etats de l'Amérique centrale) tous les Etats sont égaux devant le droit international.

En second lieu, il est nécessaire que ces Etats reconnaissent un minimum de loi commune, qui est justement ce qu'on vient d'appeler le droit international devant lequel ils sont égaux. En ce sens tout droit international est quelque peu par là même un droit supra-national, parce qu'il s'impose aux Etats; ils ne peuvent pas le modifier à leur volonté comme ils le feraient pour leurs lois nationales.

Voilà donc les deux idées sur lesquelles tout le monde est d'accord et sur lesquelles repose le droit international. Ce sont ces deux idées qui, de l'avis de presque tous, sont inconnues de l'antiquité. La cité antique est une sorte d'association, à fondement en grande partie religieux, comme l'approuve Fustel de Coulange dans son beau livre " La cité antique ". La religion à cette époque, à la différence des grandes religions actuelles, est essentiellement une religion particulariste. Toutes les grandes religions actuelles sont à tendances universelles : au contraire la cité antique a une religion particulariste; elle est de 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. Chez les auteurs anciens dont les conceptions sont les plus élevées, un Platon, un Aristote, nous constatons qu'ils admettent qu'il y a une guerre éternelle entre la Grèce et les barbares; tout ce qui n'est pas grec est barbare et les barbares sont bons à faire des esclaves.

Cette conception fut reprise plus tard par les Romains. On peut citer à l'appui la confusion remarquable entre les mots ennemi et étranger; on sait que le latin hostis a ce double sens, parce que pendant des siècles tout étranger était l'ennemi.

De sorte qu'à l'inverse de l'internationalisme actuel qui, à l'idée d'humanité sacrifie volontiers le sort des patries, l'antiquité païenne sacrifie nettement les idées d'humanité et de droit universel au bien exclusif de la petite patrie d'alors qui est la cité.

Parce qu'il n'y a pas de rapports normaux entre cités, il en résulte naturellement que le grand mode de solution des conflits entre les nations d'alors, les cités, c'est précisément celui que le droit international actuel fait tous ses efforts pour prescri-

Source : BIU Cujas

re : c'est la guerre, c'est même une guerre qui n'est pas tout à fait comme la guerre moderne, du moins la guerre des siècles derniers : la guerre de l'antiquité a pour but l'anéantissement de l'adversaire, tandis que dans les siècles derniers le but de la guerre était la conquête d'une province, la satisfaction d'une volonté particulière, après quoi le vainqueur se déclarait satisfait. Qu'on se rappelle au contraire les conflits entre Rome et les autres cités latines, le conflit entre Rome et la Grèce, entre Rome et Carthage : dans tous les cas il a fallu que l'un des deux adversaires disparaisse.

Laissons donc de côté toute cette période de l'antiquité, puisqu'il n'y avait pas de droit international. Non pas qu'on n'ait rien connu de ce droit bien entendu; il y avait déjà des traités, on s'envoyait déjà des ambassadeurs pour une affaire déterminée; mais ce n'était là que des cas exceptionnels ; de par leur constitution même, les Etats de l'antiquité ne pouvaient pas pratiquer le droit international comme aujourd'hui.

2° - La période du Moyen Age.

Arrivons donc à la seconde période, qui va comprendre tout le Moyen-Age, c'est-à-dire la période qui va, soit jusqu'à la prise de Constantinople par les Turcs en 1453, soit - et c'est le point qu'on fixe plus volontiers aujourd'hui en ce qui concerne le droit international - jusqu'à la découverte de l'Amérique, en 1492. Il y a du reste peu de différence entre les deux dates; mais on a vu pourquoi la découverte de l'Amérique avait eu une importance énorme au point de vue du droit international; c'est à partir de ce moment que le droit international a commencé à se développer.

Cette seconde période, au début, est une période de troubles constants. Ce sont d'abord les invasions barbares, c'est le morcellement de la souveraineté; l'Empire romain est détruit et comme il n'y a pas d'Etats puissants, à part certaines exceptions qui ne durent que le temps de la vie d'un homme, comme Charlemagne, comme l'Etat n'est pas assez fort pour maintenir l'ordre, il y a un morcellement indéfini de la souveraineté par la féodalité; chaque seigneur est maître chez lui.

Cependant il ne faut pas croire qu'il n'y ait rien à faire remarquer en ce qui concerne le droit international pendant cette longue période . Au contraire, dès que la période des invasions barbares prend fin, on constate un effort remarquable en vue d'une organisation juridique internationale, qui est aussi complète qu'elle peut l'être à cette époque

Source : BIU Cujas

C'est en effet au cours du Moyen-Age qu'on constate l'existence des premiers essais positifs en vue de la limitation du droit de guerre. Les guerres privées étaient le fléau de la période féodale, chaque baron étant souverain chez lui, chacun avait le droit de guerre. La papauté lutte avec énergie contre ce fléau; elle lutte par la création de certaines institutions, comme la paix de Dieu, la trêve de Dieu. La dernière des institutions a pour but de supprimer la guerre pendant des périodes entières : pendant tout l'Avent, tout le Carême et plus de la moitié de la semaine, du samedi au mercredi, la guerre est interdite; elle devrait être interdite, du moins, car on ne respecte pas toujours cette prohibition.

Mais enfin, on voit apparaître à cette époque une première ébauche d'une sorte de S.D.N., la Chrétienté restreinte bien entendu à l'Europe, et même à l'Europe catholique (mais comme les protestants n'existaient pas, l'Europe catholique comprenait l'Europe toute entière, sauf l'Est orthodoxe).

De sorte qu'on peut dire que le Moyen Age vit également sous le signe de la religion; mais alors que la période de l'antiquité était une période de religion particulariste, au contraire, à ce moment, la religion est universaliste. C'est la période appelée : période de la Chrétienté, à raison de la loi unique qu'elle reconnaît; à ce moment, l'arbitrage, confié très souvent aux papes, a fonctionné beaucoup mieux que dans les siècles suivants.

A ce moment, en effet, nous voyons tous les Etats d'Occident liés par la reconnaissance d'une même loi religieuse, qui leur donne les premiers principes d'une même loi morale et politique, et ces Etats comprennent en somme tout le monde divilisé d'alors. Cela explique pourquoi malgré les troubles trop fréquents dans certaine période, malgré ces guerres privées perpétuelles, contre lesquelles cherchaient à lutter, mais pas toujours avec succès, les institutions dont on vient de parler, comme la trêve de Dieu et la paix de Dieu, cela explique le jugement porté par Auguste Comte 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 des peuples.

Les premiers auteurs de droit international.

C'est aussi à la fin 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 Victoria et Suarez (XVI[e] siècle) qui, à l'occasion de

Source : BIU Cujas

questions qui se posaient à cette époque pour les Espagnols ont posé les premiers fondements du droit international. Grotius, au XVII^e 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'apparait 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.

Le système des co-partageants.

3ème période : Des traités de Westphalie à la Révolution Française

Avec les traités de Westphalie de 1648 nous arrivons à la troisième 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 où achève de s'effectuer 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 la surveillance 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 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.

Théorie de l'équilibre

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 d'équilibre, qui a été en somme l'inspirateur de toute la politique de cette période ?

Si l'on veut voir les choses sans parti pris, le principe de l'équilibre apparaît 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 (Allemagne, Autriche-Hongrie, Italie) et l'Entente cordiale de la France et de la Russie, et plus tard de l'Angleterre 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. 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

Source : BIU Cujas

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.

4e 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 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 troublé 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. 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.

La Sainte Alliance

La politique d'intervention.

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

Conséquences internationales de la Révolution de 1848. Le droit des

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

Une première conséquence grave est qu'au droit des souverains succède le droit des peuples. Désormais même la politique internationale ne pourra se faire

Source : BIU Cujas

peuples.

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 la volonté 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.

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

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 unités italienne et allemande.

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

Il faut maintenant indiquer les traités qui ont mis fin à cette guerre et qui sont actuellement les bases fondamentales sur lesquelles repose l'ordre international.

Source : BIU Cujas

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). Il y eut plusieurs mois de discussions prolongées et parfois très vives 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 et par l'établissement de laquelle il voulait qu'on commençât.

Après ces longues discussions, la conférence de la paix aboutit à la signature de plusieurs traités, arrangements et 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 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 avant que cette ratification ait été faite par les Grandes Puissances (l'Angleterre a ici agi très maladroitement) éclata la guerre turco-grecque. La Grèce y avait

Source : BIU Cujas

été poussée par la Grande Bretagne, contrairement à ses 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 les 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.

Après la guerre, de 1920 à 1934, il y a eu un grand nombre de conférences internationales, presqu'à chacune d'entre elles l'Allemagne a réussi à faire atténuer les clauses qui lui avaient été imposées. Elle a pris part avec les mêmes intentions à la Conférence du désarmement de 1933-1934. Quand elle a vu que, au point de vue économique et militaire elle ne pouvait obtenir tout ce qu'elle désirait, elle s'est retirée de la conférence du Désarmement, et elle a annoncé qu'elle reprenait sa liberté.

Il y a eu encore un certain nombre de guerres, dont certaines nous l'avons vu, ont amené la disparition de plusieurs Etats souverains.

Des pactes nombreux ont également été conclus depuis le Pacte de la S.D.N.: traités de Locarno, pacte Briand-Kellog en vue de la suppression de la guerre, pacte de non agression et bien d'autres qui tendaient à modifier profondément les relations entre Etats; leur étude et les causes de leur insuccès feront précisément l'objet de ce cours.

Les guerres qui ont éclaté depuis les traités de 1919 ont été en général limitées comme durée et comme gravité.

Il y eut d'abord, dès 1921, entre la Pologne et la Lithuanie, le litige de Vilna, qui devait durer autant que la Société des Nations elle-même.

En 1930 une guerre éclata entre la Russie et la Chine; elle n'eut pas de suites bien graves.

En 1933 commença celle de la Chine et du Japon, qui aboutit à la création du Mandchoukouo ; elle a malheureusement repris en 1936 et elle n'a pour ainsi dire pas cessé depuis lors, sans d'ailleurs avoir été déclarée.

En Amérique du Sud , en 1932, ont éclaté deux guerres, l'une entre la Colombie et le Pérou qui a

Source : BIU Cujas

pris fin en 1934 (conflit de Leticia) ; l'autre entre la Bolivie et le Paraguay (conflit du Chaco), qui a duré jusqu'en 1938.

En 1935 commence la guerre italo-éthiopienne, qui s'est terminée en 1936 par la conquête de l'Ethiopie devenue colonie italienne ; le 7 avril 1939, l'Italie annexait l'Albanie.

En 1936 a éclaté en Espagne une guerre civile qui devait durer trois ans et soulever de graves difficultés internationales (reconnaissance de belligérance, droit d'asile, non-intervention, droits et devoirs des Etats neutres ou non intervenants).

En 1938, l'Allemagne qui, en 1935, avait rétabli unilatéralement le service militaire obligatoire et en 1936 réoccupé militairement la Rhénanie, sans encourir d'autre sanction qu'une double protestation de la Société des Nations et des puissances signataires des accords de Locarno, a successivement annexé l'Autriche (mars 1938), une partie de la Tchéco-Slovaquie (Sudètes, par les accords de Munich du 29 Septembre) ; puis le 15 mars 1939, elle a étendu son protectorat sur le reste de la Tchéco-Slovaquie ; enfin le 21 mars 1939 a eu lieu l'annexion de Memel.

Le Führer qui fait preuve d'une bien plus grande habileté diplomatique que ses adversaires, a préparé la guerre par le pacte d'amitié et d'alliance germano-italien (22 mai 1939) et le traité germano-soviétique (23 août 1939). S'étant ainsi assuré contre toute intervention à l'est, il émet en août 1939 des revendications sur Dantzig et le Couloir polonais. La Pologne refusa d'entrer en négociations ; elle fut envahie le 1er septembre. Le 2 septembre à la suite du rejet de l'ultimatum de la France et de la Grande-Bretagne, la guerre éclata entre ces deux pays et l'Allemagne. La Pologne, assaillie à l'est par la Russie, succomba. Par le traité du 28 septembre 1939 l'Allemagne et la Russie procédèrent à son partage.

En septembre et octobre 1939, des pactes d'assistance mutuelle furent conclus entre l'Union de Républiques Socialistes Soviétiques et les Etats baltes. Quelques semaines plus tard, en décembre 1939, eut lieu la guerre russo-finlandaise ; après une lettre héroïque, la Finlande dut, par le traité de paix du 12 mars 1940, céder une partie de son territoire à la Russie. En juillet 1940, les trois Etats baltes (Lettonie, Estonie, Lithuanie) furent "admis" à faire partie de l'U.R.S.S.

Pendant l'hiver 1939-1940, la guerre entre l'Allemagne et les Alliés se poursuivit au ralenti ; puis successivement eut lieu l'occupation, en avril 1940 de la Norvège, en mai du Luxembourg, de la Hollande et de

Source : BIU Cujas

la Belgique, en juin de la France. Le brusque retrait de l'armée britannique amena la cessation des hostilités par la Belgique ; la France, aux trois quarts envahie demanda à son tour l'armistice le 22 juin. Depuis la lutte continue entre la Grande-Bretagne d'un côté l'Allemagne et l'Italie de l'autre. En octobre 1940, ces deux puissances ont conclu un traité d'alliance avec le Japon. Le 28 octobre, l'Italie a envahi la Grèce par l'Albanie.

Le 20 novembre 1940, la Hongrie a adhéré au pacte tripartie de Berlin entre l'Allemagne, l'Italie et le Japon ; le 25 novembre, la Roumanie en a fait autant ; le 24 la Slovaquie ; puis le 2 mars 1941 la Bulgarie ; le 25 mars ce fut la Yougo-Slavie, mais à ce moment se produisit chez elle un changement de gouvernement dont on ne peut encore prévoir les conséquences.

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,

La règle de droit.

## Chapitre Premier

## 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.


Reproduction interdite

Source : BIU Cujas

## §. 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-guerre on trouvera que la négative est universellement admise. Depuis un quart de siècle environ certains auteurs soutiennent l'affirmative. Ce fut d'abord le doyen Duguit. Pour lui qui n'admet pas la personnalité de l'Etat, il reste nécessaire de la remplacer par celle de l'individu. Il faut bien qu'il y ait des sujets en droit international comme ailleurs 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 ses Nouvelles tendances du droit international), M. Scelle dans son Précis de droit des gens, adoptent cette même théorie.

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 pour cela pour une raison très simple. C'est en effet par et 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'apparaît 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

Source : BIU Cujas

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 la personne, le maintien de sa liberté physique, sauf condamnation régulière; 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 est garantie aussi par certaines mesures du droit International puisque nous verrons qu'il existe des règles à la fois très précises et très dures en ce qui concerne la piraterie; le pirate est considéré comme un ennemi du genre humain et mis hors le droit des gens; il en résulte une certaine protection de la propriété en ce qui concerne 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. 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, minoritéssans 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 rapports 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

Source : BIU Cujas

leur ancien Etat refuse de reconnaître 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'il sont apatrides.

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 la personnalité 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 la prise avait eu lieu à tort; cette cour des prises n'a d'ailleurs jamais fonctionné.

Signalons aussi la Cour de Justice Centro-Américaine qui a fonctionné quelques années.

Devant les tribunaux arbitraux mixtes.

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 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

Source : BIU Cujas

un particulier d'un autre Etat dont l'Etat a pris la défense. C'est ce qui s'est produit dès le premier arrêt rendu par la Cour permanente de Justice Internationale 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 pour le propriétaire et l'affréteur. L'Angleterre et la France dont ils étaient les nationaux, 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 du Wimbledon

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 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 prati-

Source : BIU Cujas

que. Si l'individu a le droit d'action (comme cela a lieu devant les tribunaux arbitraux mixtes) il peut toujours de sapropre autorité saisir les tribunaux et le tribunal saisi ne peut pas ne pas statuer, et il statue en droit, bien entendu. 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 contre lui par un autre Etat ou par la Société des Nations, donner à l'individu un 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 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 collectivités 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'envoyer des agents diplomatiques et d'en recevoir), le droit de

Source : BIU Cujas

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.

Ligue Hanséatique

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.

Membres des Etats Fédéraux

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 Etat composé d'Etats, sauf à discuter la question de savoir si ces Etats secondaires sont de véritables Etats. Pour beaucoup de juristes 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 et les Etats membres peuvent avoir une certaine personnalité juridique, non pas seulement interne, ce qui est évident, mais aussi internationale.

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 la guerre 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, sans l'intervention de l'Etat fédéral, en rapport 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. Bien que devant être approuvés, puisque ces conventions sont passées par les Etats membres, c'est donc qu'ils possèdent une certaine personnalité internationale

Source : BIU Cujas

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 tou 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.

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 s'est demandé longtemps si elle était un Etat protégé. On n'a jamais su au juste sa situat on y voit parfois un protectorat de fait. Au début le Etats-Unis étaient tout puissants à son égard mais peu à peu ils relâchent leur tutelle et actuellement cette grande île jouit d'une indépendance presque complète, même au point de vue du droit international, elle possède notamment 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 agent diplomatiques en France et aux Etats-Unis et ils possèdent le droit de conclure des traités. Ils sont d'ailleurs 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, Etats fédéraux, Etats protégés). Mais on peut citer également com personnes juridiques du droit international des commissions qui certainement ne sont pas des Etats. Il existe un certain nombre de Commissions créées pour occuper de questions particulièrement importantes et qui par hypothèse intéressent plusieurs Etats. Ces commissions ne sont plus un des éléments premiers du

Source : BIU Cujas

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 fallait citer la Commission internationale du Danube qui a été créée par le Traité de Paris en 1856 et dont l'existence a été confirmée à plusieurs reprises par tous les grands traités européens, depuis le traité de Berlin (1878) jusqu'au traité de Versailles, art. 346.

Cette Commission présentait un caractère particulier. C'était le plus complet de tous ces organismes qui ne sont pas des Etats. Un auteur allemand Holtzendorff, l'avait même qualifié d'Etat fluvial. En réalité, il s'agissait ici d'une véritable association syndicale comme les associations syndicales du droit administratif français. Elle était constituée comme celles-ci pour de grands travaux d'utilité publique, qui sont ici la navigation du Danube, mais c'était une association syndicale de caractère international. De ce chef, la Commission du Danube avait un pavillon particulier. Elle exerçait 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 avait le droit de faire des règlements, d'établir et de percevoir des taxes pour couvrir les frais des travaux qu'elle exécutait. A tous ces points de vue il n'est pas douteux qu'elle était une personne juridique et comme cette personne juridique débordait les frontières d'un Etat déterminé elle était donc bien une personne juridique internationale. Ses attributions, dont beaucoup portaient atteinte à la souveraineté de la Roumanie ont été considérablement diminuées par une convention d'Août 1938 qui a fait droit aux revendications de la Roumanie.

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 du Congo, qui fut créée à la conférence de Berlin en 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.

Source : BIU Cujas «Les Cours de Droit » 3, Place de la Sorbonne, 3 A Répétitions écrites et orales Reproduction Interdite

La Commission des Détroits (quand on parle des "Détroits" tout court en droit internationa, 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 existait en tant que personne internationale; il a fallu la toute récente convention de Montreux (1936) pour détruire sur ce point le traité de Lausanne et transférer ses pouvoirs à la Turquie.

Commission de la Sarre

La personnalité internationale de certaines autres Commissions a été contestée.

Le traité de Versailles avait créé une Commission d'une grande importance, c'était la commission de la Sarre; elle a disparu au début de 1935, après le plébiscite en faveur de l'Allemagne.

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. 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 et non comme organes d'une personne morale distincte. 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 Commissions 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 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; pas plus que celui des télégraphes ou des chemins de fer, il ne peut pas ester en justice devant les tribunaux internationaux.

Source : BIU Cujas

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 grand chemin des invasions venant de l'Est. Au sens scientifique du mot la race n'existe donc pas comme personnage 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 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

Source : BIU Cujas

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 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 a dit 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 leur 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 fut 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 proprement 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 le principe des nationalités, a joué à certaines époques et notamment pendant le XIXème 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 (I)

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'entr'aide des rois contre les peuples. Le principe des nationalités vient justement limiter d'abord le principe d'intervention et bientôt se substituer à lui

---

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

Source : BIU Cujas

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 la première prétention de cette nationalité pourra être justement de se séparer de l'Etat qu'elle 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'Etat souverain comme on l'eût fait du temps de la Sainte Alliance. Nous savons qu'aujourd'hui, depuis le Pacte de la S.D.N., il existe, en théorie du moins, 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 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 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'assujettir d'autres qui préfèrent vivre libres ?

Source : BIU Cujas

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 la ville seule, elle était italienne, si on prenait les 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 de vouloir vivre collectif et si dès qu'il existe, dans une circonscription donnée, une majorité de race, de langue ou de religion on lui reconnait le droit de former une minorité nationale et peut être plus tard un Etat, car c'est le but dernier de toute nationalité, nous arrivons à l'anarchie complète, au morcellement indéfini par province ou par village, et on comprend que l'Etat qui lui aussi a des droits à faire valoir puisse légitimement s'y opposer, au nom de l'intérêt commun, et de la raison même, car la volonté de vivre à part ne suffit pas pour faire naitre toutes les conditions politiques, économiques et militaires qui pourraient permettre cette autonomie.

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 : il 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

La libre disposition des peuples ne peut donc

Source : BIU Cujas

; le droit de
ibre disposi-
ion.

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 les provinces 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, reconnait 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.

ue penser du
rincipe des
ationalités.

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 la façon 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 criterium du principe des nationalités ce que l'on appelle le vouloir-vivre collectif.

Cela ne veut pas dire que le plébiscite soit l'unique moyen de trancher des questions de ce genre. 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
contraire au

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 au droit, au moins lorsque les mesures prises dépas-

Source : BIU Cujas

droit.

sont 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'oppression; les essais de séparation des dernières années auraient pu ne pas aboutir à une sécession presque complète, tandis qu'aujourd'hui l'Irlande a brusqué les choses plus que tous les Dominions pour arriver à une autonomie complète, 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. Si, au contraire, l'Etat, même au prix d'une conquête initiale, 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 à 30 ans par exemple ; ce délai est remplacé par le consentement des populations.

La prescription en droit international.

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 citer aussi 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 la voir se tourner vers lui en 1863 ; 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

Source : BIU Cujas

que l'Etat ait su réaliser l'assimilation de la province conquise avec le reste du territoire. Sinon, 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; ce fut le cas des Etats des Balkans, de l'Irlande, de l'Egypte, d'autres pays encore.

On peut donc dire qu'actuellement, avec le règne de l'opinion publique, le droit des nationalités tend a être pris en considération en droit international. Le droit international admet de plus en plus un certain droit d'intervention en faveur des nationalités ou en faveur des minorités ethniques opprimées. Il pourra etre souvent insuffisant, mais mieux vaut peut etre encore ce sort pour les minorités qu'un échange forcé de populations comme entre la Grèce et la Turquie après la guerre.

rritoires
us 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 internatipnal ?

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 de traiter fort mal les habitants de ses 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 ?

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

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 partagés les colonies allemandes et les territoires enlevés à l'Empire Turc. En fait, il semble bien que pour le cas de leur victoire, 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 devait pas faire partie de la Société des Nations, tentèrent de réaliser une internationalisation de ces territoires en en confiant le controle à la S.D.N. Les propositions américaines furent d'abord vivement combattues par la Grande Bretagne qui finit par céder en entrainant les autres opposants, notamment la France. On s'arreta à la formule transactionnelle de l'article 22 du Pacte.

L'article 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 et qui sont habités 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'assurer 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 aussitot 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 caractère juridique, il fallait un organe compétent juridiquement pour exercer le controle. Ce ne pouvait etre que

Source : BIU Cujas

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 Aout 1920).

Trois sortes de mandats

Ce serait une erreur de croire que tous les mandats sont soumis au meme 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

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 Ruanda-Urundi confié à la Belgique.

3° - Mandats

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

Cette classification correspond à des degrès 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 rapidement pour elles une érection en la situation d'Etats autonomes. C'est meme ce qui a déjà été fait pour une ancienne province turque (Irak) et ce qu'on a aussi essayé de faire pour la Syrie, d'une façon assez prématurée semble-t-il. 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 pour les habitants des garanties de liberté individuelle, mais il n'y a plus d'obligation pour le mandataire d'assurer l'égalité commerciale avec les autres Etats.

Source : BIU Cujas

Appréciation.

Comment faut-il apprécier ces mandats ?

Au début certains ont dit que cette création nouvelle était simplement la preuve 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 B. et même le mandat C. ne sont pas une annexion coloniale 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 l'Etat protégé est beaucoup moins garanti que l'Etat sous mandat; 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 de fait.

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 curieu l'Etat le plus intéressé, l'Etat qui fait l'objet du mandat, n'est même pas consulté. Ce sont les puissances qui disposent de lui. Donc différence totale avec le protectorat.

Devoirs du mandataire à l'égard du pays sous mandat

Enfin, ce qui prouve que le mandat est une institution nouvelle, c'est la façon dont il s'exerce. On a prononcé à son occasion le mot de tutelle. Il faut bien entendu se garder de prendre ce mot dans le sens précis qui lui est donné par le droit civil; mais on peut le prendre dans un sens plus 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 internationale 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

Source : BIU Cujas

n'empeche 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'intéret 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 accroitre 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-meme, 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 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, qui sont le plus grand élément de civilisation dans ces pays était jusqu'ici très supérieure à celle qu'elles ont dans les 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 depuis la loi de 1901 sur les associations et les congrégations ; aujourd'hui, il y a une bonne volonté réciproque, mais c'est l'anarchie juridique puisqu'on ne sait quelle règle 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 contrepartie nécessaire du pouvoir qui leur est confié.

Contrôle de

Les Puissances mandataires doivent rendre compte

Source : BIU Cujas

la S.D.N.

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 l'instruction du Conseil de la S.D.N. Son role 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 blame 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 etre consultée.

La commission permanente des mandats.

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.

Les pétitions

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

Il ne faut pas croire que le role de cette Commission des mandats est insignifiant. Au contraire, on lui a reproché à certains moments d'exagérer son controle. 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 etre en Asie ou en Afrique ce qu'elles sont dans les pays d'Europe. A certains moments, on a meme 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 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. Depuis longtemps, la Grande Bretagne cherchait a abandonner son mandat sur l'Irak mais non pas sans des garanties personnelles. Ce mandat est remplacé par une sorte de protectorat de fait 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

Source : BIU Cujas

plus de contrôle de la S.D.N.

Le cas de l'Irak. Les 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 etre 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-meme la protection des minorités, ou qu'on leur donnat 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 Assyro-Chaldéens.

En ce qui concerne, non plus l'Irak, mais un des plus grands mandats français, une évolution très intéressante s'est effectuée. Il est également question pour nous d'abandonner notre mandat sur la Syrie. Nous avions déjà pris dès 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-meme. 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 meme à fiortori bien entendu, des Libanais, catholiques pour une bonne partie. Enfin les Turcs demandaient dans le sandjak d'Alexandrette, où ils sont nombreux, des droits spéciaux que la France a fini par leur reconnaitre.

Ces mesures ont déplu à la Chambre Syrienne, qui n'a pas ratifié le traité. Les choses restent donc en l'état ancien et cela vaut beaucoup mieux pour la France et pour la Syrie elle-meme. En 1936, un nouveau traité a été signé (il n'est pas encore ratifié), il maintient l'autonomie du Liban, mais comme celle accordée aux Druses et aux Alaouites a été très restreinte et que ces derniers ne voulaient pas être placés sous la domination des Arabes, des troubles graves auraient été à craindre pour le moment où le traité serait

Source : BIU Cujas

mis en application; aussi devra-t-il etre de nouveau modifié.

Nous avons constaté la disparition d'un des mandats et la préparation de la fin d'un autre, mais c'est du consentement meme 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 meme nécesseire du droit de controle exercé par la S.D.N. sur le mandataire.

Nous avons constaté 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 constitue 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 la situation actuelle.

Jusqu'en 1870, le Pape était un souverain temporel en meme 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 eût 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 de Latran du 11 Février 1929) cette situation a pris fin (I). 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 role décisif au point de vue du droit international; la Belgique,

---

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

Source : BIU Cujas

la Hollande sont des Etats comme la Grande-Bretagne et la Russie. Il semble donc que, puisqu'aujourd'hui 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 de Latran n'a pas créé la souveraineté du Saint-Siège. Il la considère comme préexistante. Conséquence très importante; le traité de Latran pourrait disparaitre, la souveraineté du Saint-Siège ne disparaitrait pas par la-même, puisqu'elle préexiste à ce traité.

Un point assez délicat consiste en ce que le Pape a voulu que ce traité de Latran qui confirmait son indépendance se présentat comme étroitement lié à un Concordat qu'il passait en meme temps avec le gouvernement italien. C'est un point qui a déjà donné lieu à des difficultés et qui pourra en faire surgir davantage encore à l'avenir; car ce Concordat est 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, meme indépendamment du Concordat.

La situation du Saint-Siège demeure très particulière.

Si le traité de 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 disparaitre d'un seul coup toutes ces difficultés. La situation du Saint-Siège reste tout à fait particulière. D'abord, puisque les accords de Latran n'ont pas été présentés à la reconnaissance des 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 Eglises.

Nous examinons cette situation pour le Saint-Siège seulement, si nous ne l'examinons pas pour les autres Eglises, en religion, 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


Source : BIU Cujas
Reproduction Interdite

etre admises pour les autres Eglises, qui se trouveraient dans la meme situation. Jusqu'ici le Saint-Siège, qui est l'organe représentant l'Eglise catholique, est le seul à posséder ce double caractère d'avoir une organisation hiérarchique qui déborde les frontière 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; il y a quelques années la dernière d'entre elles, l'Eglise d'Albanie à son tour s'est proclamée autonome. De meme l'Eglise de Prusse était et l'Eglise anglicane est encore une Eglise relevant d'un meme chef temporel et spirituel. Un seul cas se rapproche de l'Eglise catholique, c'était celui de la religion musulmane qui, jusqu'à ces dernières années, comportaient un chef à la fois religieux et temporel, puisque le Sultan était en meme 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'etre 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, comme anciennement pour le Sultan, 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 etre 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

Source : BIU Cujas

sociaux. Nous verrons bientot à l'occasion de l'Etat que la reconnaissance d'un Etat n'est pas une création arbitraire des gouvernements. On reconnait un Etat parce qu'il existe déjà avec tous ses éléments essentiels. Il en est de meme en ce qui concerne les autres groupements. C'est-à-dire, pour prendre les termes techniques, que la renaissance 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 etre 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.

Diplomatie.

- Personnalité Saint-Siège 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 etre les faits existants ? La politique des Etats, en d'autres termes, a-t-elle méconnu les faits sociaux ou s'y est-elle conformée ?

ant 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 meme à ce moment, si on avait attribué un droit de préséance aux Nonces 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 reconnaitre à ce point de vue comme au-dessus de tous.

rès 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, à part un Etat, tous ont continué à maintenir leur légation ou leur ambassade et plusieurs meme en ont

Source : BIU Cujas

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 la qualité voulue pour les recevoir.

Supposons qu'un Etat disparaisse, immédiatement toutes les légations instituées auprès de lui disparaissent en meme temps. Si une dynastie s'écroule, toute représentation diplomatique instituée auprès d'elle tombe par là-meme. 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, ni de l'ex-empereur d'Allemagne Guillaume II. 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-meme qui apparaissait après 1870 comme l'ennemie du Saint-Siège, avait été obligée de prendre une loi spéciale pour donner satisfaction aux Etats catholiques. Cette loi spéciale portait le nom de loi des garanties.

La loi des garanties.

L'Italie reconnaissait 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 et les ont communiquées à la S.D.N., ne pourraient les retirer sans autre formalité. Ce qui est nécessaire, et cela aussi bien pour tous les Etats à population catholique que pour le Saint-Siège lui-meme, 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 de Latran pour le bien commun à la fois du Saint-Siège, des autres Etats et de l'Italie elle-meme.

3° - Personnalité du St-Siège et sciences 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,

Source : BIU Cujas

le Pape est souverain; aujourd'hui ceci ne peut etre mis en doute. L'isolement d'un Etat se refusant à entrer en relation juridique avec le Saint-Siège, comme avec n'importe quel autre Etat est toujours possible en fait. Il existe encore pour certains Etats (Etats scandinaves, Russie soviétique, Mexique), de meme que pendant longtemps plusieurs Etats n'ont pas reconnu l'U.R.S.S., mais cela ne l'empechait pas d'exister. De meme le Saint-Siège est certainement une personne internationale et une personne internationale souveraine, peu importe qu'il ne soit pas reconnu par la totalité des Etats.

Le Saint-Siège est-il un Etat ?

Faut-il pour cela lui reconnaitre 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 etre à bon droit. Il n'y tient pas, car celle-ci est avant tout une société d'intérets 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 Lithanie. 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 et que la S.D.N. avait été créée pour résoudre; mais comme Etat souverain, s'il possède ce caractère, il fait partie de la Société des Etats, de meme 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, sous le meme prétexte, à l'expulsion du Prélat resté comme gardien des archives. Si le Saint-Siège est désormais un Etat le Pape apparait comme un souverain temporel comme

Source : BIU Cujas

les autres chefs d'Etat.

Territoire. Faut-il en conclure que la Cité du Vatican est un véritable Etat ? La question a été discutée. Il ne faut pas la trancher d'après l'etendue du territoire, cela importe peu au point de vue du droit. La République de Saint-Marin à 59 kilomètres carrés et les Etats-Unis en ont 10 millions, c'est-à-dire qu'ils sont près de 200.000 fois plus grands. La différence est donc considérablement plus grande entre la République de Saint Marin et les Etats Unis qu'entre Saint-Marin et la Cité du Vatican qui n'est que 120 fois plus petite ; cependant les Etats-Unis et Saint-Marin sont tous les deux des Etats.

Population. Il y a des difficultés plus graves que cette exiguité du territoire pontifical. S'il y a un territoire ponfifical, peut-on dire qu'il y ait une population vaticane ? Il semble bien d'abord que ce territoire ne soit pas 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 meme le caractère de national du Vatican. Il s'agit donc non pas d'une nationalité due à la naissance ou au sang, comme d'ordinaire, mais d'une nationalité qui est due à la fonction (I)

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 fonctionnement du 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 et 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 considéré comme un service public essentiel. On ne voit pas un Etat ne punissant pas lui-meme les crimes commis contre lui sur son territoire. La chose était si grave que le

(I) J.H. Fragonard, la Conditions des personnes dans la Cité du Vatican.

Source : BIU Cujas

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 une cause de faiblesse. N'ayant pas d'armée, il lui fallait recourir trop souvent à des protecteurs et ces 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, et cependant, 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 légation actif et passif. 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 que pendant la durée de la S.D.N. ce droit de guerre tendait à être retiré à tous les Etats, qui n'en étaient 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 reconnaitre 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, qui visent l'activité de ses nationaux résidant sur un territoire et qui sont donc très différentes de celles qui font l'objet des traités entre Etats.

Source : BIU Cujas

Droit de légation

Si nous passons du droit de conclure les traités à un 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, il le possède même au maximum puisque ses représentants ont un droit de préséance sur ceux des Etats catholiques, cependant 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 un droit 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 Ministre des Affaires Etrangères; 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 apparait 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'Etats 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 reconnaitre 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

Source : BIU Cujas

mais 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 d'une distinction entre les deux pouvoirs spirituel et temporel, ce 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 chirstianisme. 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, le roi de prusse, 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 d'ordre laïque. Il n'y a donc pas contradiction entre la souveraineté et un pouvoir spirituel. Ces deux souverainetés, toutes deux juridiques, sont cependant 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 dans les deux Etats fascistes, en Italie et en Allemagne 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 bien avant le temps de M. Combes, au début de ce siècle, a été l'occasion de si grandes difficultés : du temps de Louis XIV, à un moment, un

La question de nomination des évêques.

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

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 de l'Etat, la question ne saurait se poser. Même dans un pays concordataire en majorité catholique, s'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 faites avec le consentement obligatoire du Saint-Siège. Aussi sur ce point on est arrivé dans presque tous les pays et notamment en France, à une entente discrète (droit de regard).

Antériorité du mariage civil.

Il n'y a plus en France que deux ou trois 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 extrémis. 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 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.

Difficulté relative à la liberté d'association

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. C'est à l'occasion de cette question de l'enseignement et de l'éducation de la jeunesse si discutée aujourd'hui entre le Saint-Siège et l'Allemagne, qu'a déjà eu lieu, très peu après le Concordat, 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.

Depuis 1931 cependant, il n'a plus surgi en

Source : BIU Cujas

Italie de difficulté grave entre les deux pouvoirs.

## L'Etat

Il nous faut étudier maintenant 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'on 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 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 la définition 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 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.

Une définition plus compliquée est maintenant en faveur en Allemagne, en Hongrie et dans l'Europe Centrale en général. Elle distingue deux éléments d'ordre physique, l'espace et l'homme et trois d'ordre culturel, économie, société et système juridique. Il est facile de voir que les deux premiers éléments correspondent au territoire et à la population de la définition traditionnelle; parmi les trois éléments d'ordre culturel, le système juridique correspond précisément à l'organisation hiérarchisée; quant à l'économie et à la société, ce sont des éléments qui en réalité correspondent déjà à chacun des précédents, à la population et au territoire pour l'économie, et même aussi à l'autorité, surtout depuis que le monde vit sous le système de l'économie dirigée, à la population et à l'organisation hiérarchisée pour la société.

C'est un groupe d'hommes

Reprenons donc les divers éléments de la définition traditionnelle, 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'indivi-

Source : BIU Cujas

dus; 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, un peu comme 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 constitute-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, 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 notion 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 des gouvernants; l'Etat n'exercerait son autorité que dans les limites de ce territoire. Ceci n'est pas tout à fait exact; l'Etat possède, en effet, de l'avoir 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'état 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

Source : BIU Cujas

non plus exacte. En effet, il existe bien un droit de l'Etat sur son territoire, une sorte de 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 propre, le 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, en ce sens qu'il ne peut pas s'en passer, mais exactement comme pour cette dernière, cet élément 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

Source : BIU Cujas

public. Ce n'est pas que l'autorité 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 dans 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 que depuis peu de temps qu'elle a commencé à s'éclairer, grâce à l'application de la méthode d'observation, dite aussi méthode positive; car si le positivisme est insuffisant comme théorie juridique, il a inspiré une méthode qui a fait son succès.

Or, que nous montrent les faits en ce qui concerne la question de la personnalité de l'Etat ou des autres personnes juridiques, ou morales ? L'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, possèdant les moyens physiques de réaliser cette volonté.

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 oeuvre.

L'homme a la

Il a été longtemps contesté que tous les hommes

Source : BIU Cujas

personnalité juridique. Réfutation de la thèse de M. Duguit

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 tradition 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, 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

Source : BIU Cujas

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, 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 (Alexandre Lévi) et dans d'autres pays encore.

Aujourd'hui, pour M. Duguit, et pour quelques-uns de ses disciples, il n'y a plus de droits subjectifs individuels, il existe seulement des situations juridiques 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 droit individuels 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-il 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 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 impor

Source : BIU Cujas

t», le but, qui est la protection des intérets légitimes.

'Etat a la personnalité parce qu'il a les intérêts istincts.

Nous avons 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, intérêt collectif d'un côté, individuel 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, il n'est même pas la plus grande de toutes les associations, 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 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 la réalisation, puisque ces personnes collectives, à la différence de l'individu, n'ont pas de volonté propre. Seul l'homme est capable de cette volonté propre; il faut donc fatalement, pour

Source : BIU Cujas
« Cours de Droit »
3 Place de la Sorbonne 3
Répétitions écrites et orales
Reproduction interdite

toutes associations qu'on veut personnifier, recourir à un ou plusieurs hommes, administrateirs ou gouvernants, puisque seuls ils sont capables de vouloir et d'agir. Ici encore, chaque pays pourra adopter des th ries particulières. La France, pendant longtemps, s'e tenue plutôt à la théorie de la représentation, en Al lemagne, on préférait la théorie de l'organe, quant aux pays anglo-saxons, pour les associations autres d moins que l'Etat, ils recourent volontiers en matière d'association ou de fondation à une construction tout particulière, celle des trustes. Il y a là comme tout à l'heure, pour le cas du tuteur ou du pupille, u pure question de technique juridique; la meilleure solution c'est celle qui donne le mieux satifaction aux besoins de la pratique.

L'Etat n'est pas une fiction.

Voilà la façon positive de voir les choses; mai 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 immédiatem qu'on se trouve en présence d'une lourde erreur : ab traction 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 aujou 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, c'est-à-dire par la volonté de l'Etat, comme le préte dent les partisans de cette théorie, comment l'appli quer à l'Etat, comment a-t-il pu se créer avant d'ex ter? On le voit, on est en plein cercle vicieux, l'E tat, dans ce système, crée la loi et la loi crée l'E

Mais il n'est pas non plus une personne véritable.

Et cependant, il est bien clair que l'Etat n'es pas non plus une personne véritable au sens de la pe sonne physique. Cela a été soutenu et on a pu compa rer le gouvernement au cerveau, les voies de communi cation aux artères ou aux veines, l'épiderme aux for tifications des frontières, etc... De même certains sociologues ou publiscites (Bluntschli) ont trouvé un sexe aux associations : l'Etat serait du sexe mas culin, l'Eglise du sexe féminin, 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 les individus.

L'Etat est une association

Dons il ne reste plus qu'un système et c'est le seul, en effet, qui soit conforme à la réalité: l'Et c'est une association, une immense association, plus considérable que la plupart des autres; il comporte comme tous les autres d'ailleurs, un fond de réali té, les individus, le territoire; et parmi ces indivi

Source : BIU Cujas

dus, il y a une distinction à faire entre gouvernants et gouvernés.

Ce n'est aucunement là 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.

sociations
bres et asso-
ations néces-
ires

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.

Donc, l'Etat comme la famille et un peu aussi à un moindre degré comme la profession, est un réseau de relations, qui constitue une institution nécessaire, dans un certain degré [illegible]ivilisation. 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

Source : BIU Cujas

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, du jour même de son apparition comme Etat, c'est-à-dire du jour où il a eu à assurer le fonctionnement des 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 ; elle peut comporter la personnalité morale (car toutes les associations ne sont pas personnifiées, la famille, par exemple n'est pas personnifiée) dès que le nouvel organisme possède des intérêts et une volonté distincte; il faut les deux choses, intérêts propres, 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

Source : BIU Cujas

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 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 pendant longtemps on a représenté l'Etat comme la personne souveraine du droit public, il joue d'autre part, le 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, des 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.

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. Ont peut donner au tribunal de première ins-

Source : BIU Cujas

tance 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 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 loi en droit interne et, là où il n'y en a pas, à la justice, à la raison. La souveraineté ne délie donc pas du droit, au contraire, la souveraineté juridique ne s'exerce qu'à l'intérieur d'un corps de règles déterminées, de même que la Cour de Cassation est souveraine pour l'interprétation du droit en vigueur, mais doit le respecter. En ce sens, c'est une nécessité que, dans tout groupe indépendant, autonome, il y ait un pouvoir compétent pour prendre une décision qui s'imposera à tous 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 voyageant 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.

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 les fonctions qu'il est appelé

Source : BIU Cujas

à exercer 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 bien 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 dommage ayant été causé sur un navire turc, assimilé au territoire turc, elle était également compétente et elle a affirmé cette compétence en retenant prisonnier, 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 "primordiale qu'impose le droit international à l'Etat "est celle d'exclure, sauf l'existence d'une règle "permissive contraire, tout exercice de sa puissance "sur le territoire 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 territoriale, elle ne pourrait être ex- "ercée hors du territoire, sinon en vertu d'une règle "permissive découlant du droit international coutumier "ou d'une convention".

Voilà le principe posé par la Cour grâce à la voix prépondérante du Président, 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 la base 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 Permanente, 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'

Source : BIU Cujas

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. Voi quelques-unes des affirmations des juges de la minorité qui montrent que de même que les juges de la majorité, ils 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 "indépendants". Il continue : "Cette indépendance et "cette souveraineté produisent la conséquence fonda- "mentale qu'aucune loi nationale, en l'espèce aucune "loi pénale, 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 fonda- "mentale, qui n'est point une coutume, mais la con- "séquence directe de sa prémisse, est une règle logique "de droit, est le postulat même de l'indépendance in- "térétatique". Donc les juges de la minorité comme ceux de la majorité affirment que cette souveraineté de l'Etat; ils en concluent que cette souveraineté ne s'appliquant pas à la pleine mer, la France n'aurait pas à se soumettre à la juridiction turque.

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 inter- "national 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 inter- "national possible, puisque l'objet de droit est pré- "cisément d'accorder et de concilier les diverses sou- "verainetés 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, la première s'attachant au territoire proprement dit, la seconde à la fiction juridique que le navire est considéré comme une partie du territoire national, 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

Source : BIU Cujas

comme arbitre, une difficulté entre l'Espagne et la Grande Bretagne, pendant des troubles survenus au Maroc Espagnol - Me 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'état territorial est, en principe, seul souverain, il a seul droit de commander aux individus sur son territoire, il est donc aussi en principe, seul responsable; 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. 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 (indiqué en principe par la loi) 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


Source : BIU Cujas

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.

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 Vitoria et Suarez notamment, puis le Hollandais Grotius. Aujourd'hui, on peut dire que c'est une conception à peu près universellement admise (sauf 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 (cf. art. 20 et aussi art. 15 § 8 du Pacte de la S.D.N.)

Source : BIU Cujas

Il n'y a donc pas de souveraineté internationale de l'Etat; tout ce à quoi l'Etat peut prétendre c'est a être maître chez lui, (et encore ne l'est-il pas complètement, il ne l'est que dans les limites qui lui sont tracées par le droit international) ; 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 autonorité, 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, 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, au nom de la nation, 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.

Source : BIU Cujas

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 dit souvent, et, à notre sens l'idée est très exacte; que la souveraineté est à l'E et 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 est à la tête d'un ensemble de nouveaux services publics internationaux; il faut donc qu'elle possède les droits qui lui sont nécessaires pour les bien gérer, mais rien de plus, et aucunement, par conséquence, une compétence illimitée.

En d'autres termes, la communauté internationale organisée 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.

Ce qu'il faut, c'est que ce pouvoir soit compétent 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 existait dans le pacte de la S.D.N. un art. 15 § 8, qui reconnaissait des cas de souveraineté exclusive des Etats (ou de juridiction domestique, comme disent les Anglais). En principe chaque Etat était maître chez lui, mais du jour où cette prétendue compétence exclusive était contestée par d'autres

Source : BIU Cujas

Etats, elle n'existait que si le Conseil de la S.D.N. saisi du conflit la reconnaissait. On peut dire de cet article, que beaucoup trouvent encore insuffisant, qu'il réalisait déjà un bouleversement du 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; d'après ce texte, au contraire, ce n'était plus l'Etat intéressé qui décidait seul, le Conseil de la S.D.N. était saisi et s'il hésitait sur un point d'ordre juridique, il pouvait demander l'avis de la Cour permanente de Justice internationale. Donc une solution juridique était 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. Schücking, 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

Source : BIU Cujas

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'en ce qui concerne la communauté internationale de l'humanité il en sera de même que pour l'Etat ; considérée en dehors de ses organes elle n'est qu'une abstraction; or, ce ne sera jamais une abstraction, même douée de toutes les vertus comme 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 internationale, S.D.N. ou tout 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 en droit international 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 des gouvernements, 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

Source : BIU Cujas

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 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 avait pas à lutter contre une souveraineté absolue de la S.D.N. il y aurait eu bien plutôt à accroître les pouvoirs qui lui avaient 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. puissante, 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

Source : BIU Cujas

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 tout autre qui la remplacerait et sans lequel 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 affirmation. 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, judiciaire. Vient enfin, le partage des compétences entre les Etats et la collectivité internationale ; l'Etat est maître chez lui, mais à la condition de respecter les règles du droit international ; ce dernier commençait à notre époque, en temps de paix, à réglementer jusqu'à la façon pour les Etats de se comporter à l'égard de leurs ressortissants; l'Etat doit respecter en eux la liberté 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 for

Source : BIU Cujas

me fédérative, Etats fédéraux ou Confédérations d'Etats. C'est bien pour cela que la S.D.N. s'en rapprochait par ce partage des attributions de la souveraineté ou cette 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 (Etat pouvoir) sur ses ressortissants (ce qu'on peut appeler l'Etat nation). Cette souveraineté interne est d'ailleurs elle-même limitée, l'Etat n'a pas une "compétence de la compétence" illimitée. 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 fixées par le droit international supérieur aux divers droits nationaux et conformément au but qu'il est appelé à réaliser, but qui est l'intérêt général, 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, des individus ou des 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 prétendue 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


Source : BIU Cujas

Etats-nations) tout ce que l'Etat-pouvoir agissant au nom de l'Etat-nation 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 du 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 positif de ces dernières années nous en avait offert, après une 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. Tous ces progrès ont été brusquement interrompus par la nouvelle guerre. 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 exercée en vue du bien commun et indépendante de toute autre du même ordre (donc relevant directement du droit international).

En se plaçant au point de vue de cette définition

Source : BIU Cujas

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

Ont 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 la gestion 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 règlementaires, voire législatives, elle avait enfin le droit de les faire éxécuter. Elle possèdait 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 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'é-

Source : BIU Cujas

tait 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 au principe du droit ; cela a pu arriver à des Etats. Un Etat qui viole outrageusement 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. Il faut en dire autant des célèbres Flibustiers des Antilles au XVIIème siècle.

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, bien que personne internationale exerçant certains droits de souveraineté, n'était pas un Etat, elle n'avait ni nationaux, ni territoire, ni bien commun universel à poursuivre, elle était créée 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 Etats.

L'Etat véritable c'est celui qui, réunissant les quatre conditions précitées, jouit de plus d'une indépendance complète à l'égard des autres Etats; il ne relève que du droit international. Là où cette indépendance 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 des 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

Source : BIU Cujas

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 ou avec la Californie (comme ce fut le cas pour le Japon) 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; ils possèdent tous les attributs de l'Etat, même au point de vue du droit international.

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. Certains 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.

Il semble qu'à ce critérium, qui paraît très satisfaisant pour l'esprit, on ait pu, après la création de la S.D.N. adresser une certaine objection. Si en effet il faut l'indépendance complète pour être un Etat, ne pourrez pas dire que les Etats qui font partie de la S.D.N cessent d'être des 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; en droit les organes de la S.D.N. représentent à l'égard des Etats, le droit international dont ces derniers relèvent directement et qui pour être appliqué a besoin de ne pas rester une abstraction chimérique; en fait, 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 le cas s'est présenté pour plusieurs Etats, l'Allemagne et le Japon, le Brésil et l'Espagne, qui y est d'ailleurs revenue.

Au contraire, quand on se trouve en présence des Etats anciennement appelés mi-souverains, comme les Etats membres des Etats fédéraux, ou les Etats protégés, on constate en droit et en fait une diffé-

Source : BIU Cujas

rence 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 relève pas directement du droit international, mais bien d'un autre Etat qui s'interpose entre le droit et lui, et 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. pouvait la quitter moyennant un simple préavis de deux années.

Donc, le critérium de l'Etat en droit international, 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'Etat.

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 que l'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 aura lieu d'établir certaines subdivisions.

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 descend dans le détail 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'Etat 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.

Ainsi, à côté des Etats qui sont de véritables

Source : BIU Cujas

Etats simples comme la Suède, la Norvège, la Yougoslavie, 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 tous 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 (48 aux Etats-Unis). Les Etats forment une union personnelle possédant une autonomie à peu près complète au double point de vue intérieur et extérieur. Ce sont en réalité deux Etats distincts

Source : BIU Cujas

avec ce seul point commun qu'ils ont le même monarque. Il n'en existe plus aujourd'hui.

Le 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, comme le Hanovre 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 a été pendant longtemps une création tout à fait anormale du droit international. Il a débuté 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 but de la Conférence de Berlin en 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 tenait à réserver cette colonie à son pays, il a d'abord légué le Congo à la Belgique, puis comme il considérait que la chose était un peu délicate (il paraît singulier de voir surgir à cette époque cette vieille idée de souverai-

Source : BIU Cujas

neté patrimoniale, un roi léguant une immense colonie), il a réussi de son vivant à faire annexer le Congo par la Belgique ; une loi belge a été votée en ce sens.

Cette loi a souligné certaines difficultés du côté spécialement de l'Angleterre et de l'Allemagne, qui auraient été bien aises de posséder 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 la 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 étrangères, 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 sépation. La Suède ne chercha pas à rétablir par la force l'ancien état des choses, de sorte que depuis ce temps (1905) 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

Source : BIU Cujas
"Les Cours de Droit" 3, Place de la Sorbonne, 3 A Répétitions Ecrites et Orales Reproduction interdite

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 reconnaissant 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 étrangères, 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, si la guerre n'y a pas porté atteinte.

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 XIIIème 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 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 tous 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 (spr. Staatenbund en allemand)

Source : BIU Cujas

le mot Etat est mis au 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 international. 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 disparaît 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 de 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 ancienne 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 classi-

Source : BIU Cujas

fication 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 prise à la majorité. Cette décision peut être éxécutée par la force des armes, donc par les armées des divers Etats puisqu'il n'y a pas d'armée fédérale. Mais à partces exceptions rares, la règle est celle de l'unanimité.

Il est inutile de dire que ce fut là la grande cause de faiblesse de la Confédération d'Etats comme c'est aujourd'hui la grande cause de faiblesse de la S;D.N. La Confédération d'Etats nous apparaît 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 auxXVIIIème et XIXème siècles. 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

Pas de pouvoir exécutif dans la Confédération

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.

La Confédération d'Etats forme transitoire.

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.

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

Source : BIU Cujas

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.

nfédération elvétique.

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

L'un des plus anciens, avec l'Allemagne, est la Confédération helvétique qui débute au XIIIème 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 XVIème 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 permis 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 Napoléo, 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 inéxact. 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.

ays-Bas

Après la Suisse, nous trouvons la République des Provinces Unies dès Pays-Bas qui date du XVIème 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

Source : BIU Cujas

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 grands Etats fédéraux sur certains desquels 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 quantité 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 Ier en 1805. Napoléon supprima un grand nombre d'Etats allemands. La paix de Westphalie 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. 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 compte plus que 39 états. 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 du Rhin

Confédération germanique

Confédération de l'Allemagne

La chose n'est pas douteuse, car c'est cette même constitution qui fut adoptée quelques années

Source : BIU Cujas

du Nord.

Empire allemand de 1871

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 meme constitution. Cette constitution s'est écroulée en 1918 et a été remplacée par la Constitution de Weimar du 11 août 1919, qui elle même devait disparaître quelques années plus tard. En 1933, le régime hitlérien a supprimé sous prétexte 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.

tats-Unis

Les Etats-Unis d'Amérique ont compris lors de leur formation, 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.

Les articles de la Confédération de 1778

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 mon-

Source : BIU Cujas

trer 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.

Convention de Philadelphie (1787)

Cette révision fut faite par une nouvelle convention nationale qui se réunit à Philadelphie en 1767. Cette convention se heurta à beaucoup de difficultés parce que les Etats membres, comme aujourd'hui les membres de la S.D.N. 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 seul 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 le même nombre de représentants à des provinces très grandes ou très petites; or, il y a des Etats américains qui sont vingt 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; leur nombre est aujourd'hui de 48.

Constitution de 1787

Guerre de Sécession

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.

Autres Etats fédéraux d'Amérique

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

Source : BIU Cujas

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 et présidentielle (non parlementaire) qui devait donner de bien moins bonsrésultats 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 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 Venézuéla, 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 a été longtemps à mettre sur le même pied que la Russie soviétique; la persécution religieuse est un peu atténuée maintenant, en pratique du moins, car les lois anciennes subsistent.

Dominions britanniques.

Voilà donc tous les véritables Etats Fédéraux qui existent à l'heure actuelle. A ces Etats proprement dits, il faut 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


Source : BIU Cujas
Répétitions écrites et orales
Reproduction interdite

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. Depuis 1921, il faut ajouter à ces Dominions, mais non plus comme Etat fédéral, un nouvel Etat, l'Etat libre d'Irlande (Eire), qui a été créé par traité, ce qui semble indiquer qu'il a 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 ? Laissons de côté l'Irlande, dont le titre officiel est celui d'Etat libre. Les grands Dominions à gouvernement responsable, tous Etats fédéraux, à part aujourd'hui l'Afrique du Sud, 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 particuliers allemands comme la Bavière, le Wurtemberg, la Saxe, etc... 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 Etats fédéraux marchent en général vers l'unité; leurs membres 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. Dépendances d'ordre interne également; en théorie les lois de la métropole auraient en effet pu s'appliquer à un Dominion; au point de vue judiciaire, 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 pas encore d'indépendance, l'Inde. La situation de l'Inde

Source : BIU Cujas

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, modifiée en 1930 à Westminster, 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 d'ordre 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 notamment aux Etats-Unis et à Paris). Bien mieux, la Grande Bretagne qui avait déjà dans chacun de ces Etats un gouverneur général, qui représentait le pouvoir exécutif, leur envoie désormais un haut commissaire qui est en réalité comme un agent diplomatique, de sorte qu'on peut dire que la Grande Bretagne, l'ancienne métropole, 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.

Statut de 1926

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 ?

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 les Dominions.

au point de vue externe

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,

Source : BIU Cujas

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 fut 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 eut 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 et empereur des Indes. 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 personnelle, 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 réalité depuis quelques déjà : les Dominions réunissaient toutes les conditions voulues pour être un Etat sauf une seule, une complète indépendance extérieure. Mais aujourd'hui 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 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'exercent pas encore tous les droits de l'Etat souverain à l'extérieur, 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'Afrique du Sud avait voulu insérer dans sa Constitution le droit de sécession, mais quand elle a vu que l'Angleterre paraissait l'admettre, elle y a renoncé.

L'union de

Pourquoi le cas de sécession ne se présente-t-il

Source : BIU Cujas

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

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. Si la Grande Bretagne doit être vaincue, évidemment tout sera bien changé.

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 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 l'Inde avait pris une grande part à la guerre et c'est pour cela qu'il avait été

Source : BIU Cujas

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 de l'Inde, des membres de la S.D.N.

Faut-il croire qu'on ira plus loin dans cette voie du fédéralisme ? 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 soient 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 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 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 ont peut dire que cette indépendance est absolue en droit interne et presque absolue en droit international.

Le cas de l'Inde (Conférence de la Table Ronde).

Une grande conférence britannique visant surtout l'Inde s'est réunie en 1931, la conférence de la Table ronde. On a espéré pendant longtemps arriver à une solution, 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 conserva-

Source : BIU Cujas

teurs s'opposant à ce qu'on lui donne 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.

a Russie

La Russie.- Je ne dirai qu'un mot 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, même la nouvelle qui n'est guère appliquée, arrive pratiquement à faire disparaître les deux caractéristiques de l'Etat fédéral, la décentralisation et la participation à la formation de la volonté centrale.

Les Etats membres n'ont pas le droit d'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 Georgie a voulu en user cet acte a été considéré comme une rébellion et durement réprimé; il en a été de même pour l'Ukraine.

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, différait de celui des autres pays, ou mieux il leur était opposé; ce n'était sans doute qu'un régime transitoire qu'on ne peut comparer à aucun régime antérieur ou existant actuellement. En fait, depuis quelques années, aussi bien au point de vue juridique qu'au point de vue économique, la Russie paraît vouloir se rapprocher des autres pays et revenir à une situation plus normale. Son entrée dans la S.D.N. a constitué l'une des preuves

Source : BIU Cujas

de cette évolution au point de vue international ; mais les évènements de septembre 1939 (Finlande) l'en ont fait exclure.

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 l'Inde 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 de vue il est impossible de voir là le criterium 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 un 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, prenons 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. Là encore, à raison du pouvoir réglementaire, ce n'est guère qu'une différence de degré, et on ne peut aboutir à aucun résultat précis. Il y a des provinces décentralisées ou des colonies d'Etat

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

Source : BIU Cujas

unitaire qui sont plus autonomes que des membres de certains 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, la 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 relèverait de l'Etat fédéral, tout le reste relèverait des Etats membres.

Cette façon de voir a été soutenued'abord d'une manière très critiquable. 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.

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


Source : BIU Cujas Reproduction interdite

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 pas seulement administrative et législative, mais aussi constitutionnelle. 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 central, point reconnu aussi comme capital par l'Ecole de Vienne.

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 pour le Sénat, 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 20 fois plus peuplés et plus riches que d'autres. Ceci est ce 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 de 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

Source : BIU Cujas

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 referendum 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 le nombre considérable des citoyens d'un Etat par rapport au nombre très restreint des Etats membres.

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.

Source : BIU Cujas

qui sont des collectivités juridiquement différentes des provinces, des 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; sous la constitution de Weimar, ils ont porté le nom de Pays (Länder) aujourd'hui lui-même remplacé par celui de gauen.

Ainsi à la différence de tous les autres groupements politiques secondaires, communes, districts, provinces, les Etats membres ont une situation 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 juriquement 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.

Exemple. 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'esxiste 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 avant le régime hitlérien, on discutait le caractère d'Etat fédéral de l'Allemagne, cela tient précisément à ce que, déjà dans cette constitution, les restrictions apportées aux droits des Etats particuliers allemands étaient telles que l'on se demandait s'ils participaient encore à la formation 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

Source : BIU Cujas

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 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 criterium de l'Etat fédéral est qu'il constitue une sorte de démocratie d'états, dans laquelle les Etats membres participent à la fois du caractère de la province autonome et de celui 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 peut-être un tort, mais les enfants, les aliénés, les criminels et d'autres personnes encore. On peut donc dire, qu'il y a démocratie, dès qu'on se trouve en présence d'un droit de vote suffisamment général ; mais en sens inverse, on ne peut pas dire qu'il n'y a plus de démocratie dès qu'il existe un vote plural (à condition, bien entendu, c'est que ce vote plural soit créé non pas au profit d'électeurs censitaires, c'est-à-dire d'après une question de fortune, mais pour d'autres raisons comme une plus grande instruction, ou le fait par exemple d'être père de famille, ainsi que cela avait lieu en Belgique il y a quelques années.

Dans l'Etat fédéral, nous pouvons constater les mêmes situations. 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 la Prusse, qui, à elle seule, formait plus de la moitié de la population, se trouvaient des Etats-villes comme Hambourg ou Lubeck.

Certains Etats admettent l'égalité absolue

De même, la Russie n'a pas admis cette égalité, la Russie proprement dite jour 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

Source : BIU Cujas

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 la forme fédérative, qui sera peut être un jour celle de la communauté internationale organisée, au point de vue juridique et au point de vue politique.

Avantages d'ordre historique.

Avantages de la forme fédérative.

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 l'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 sorte 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 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", puis-

Source : BIU Cujas

que 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 ou religieuses considérables, une forme fédérative qui peut être très mitigée, 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 ce dernier a la sagesse de pratiquer une certaine décentralisation. 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'Etats avisés considèrent-ils que la forme fédérative est la seule qui soit capable d'assurer un régime politique stable pour des Etats qui ou bien sont trop grands, ou bien qui ont des 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 3 ou 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 des 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 sous l'ancien régime en France, inconvénients multipliés aujourd'hui par la facilité des

Source : BIU Cujas

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. Ce fut même la raison donnée par le Führer pour la suppression des Parlements particuliers des Etats allemands. 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 leur donner la même représentation qu'aux autres Etats en raison de leur population très peu importante.

Inconvénients d'ordre international. La question de la responsabilité de l'Etat fédéral

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

Source : BIU Cujas

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 amener à des difficultés très graves.

L'affaire de la nouvelle-Orléans

Au XIX^e 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, les personnes arrêtées passèrent devant le jury et furent acquittées. Or, il existait à ce moment aux Etats-Unis des sociétés secrètes italiennes qui commettaient de nombreux crimes et qui, en cas d'arrestation de leurs adeptes, faisaient savoir aux jurés ou aux magistrats que la 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 commis 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'après que les Italiens eurent été acquittés par les autorités d'Etat, ils furent lynchés par la foule. Naturellement l'Italie protesta. Elle avait beau jeu pour protester puisqu'on venait d'acquitter ses nationaux et que la population les mettait à mort. 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 obligatoire, 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 flagrante 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

Source : BIU Cujas de Droit »
3, Place de la Sorbonne, 3 A
Répétitions écrites et orales
Reproduction Interdite

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 remarquer que l'attitude des Etats Unis 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 d'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 le Grande-Bretagne adressât 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 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 de point de vue entre les Etats-Unis et le Japon de

Source : BIU Cujas

très vifs conflits. Une fois même il semble qu'on était près d'arriver à un conflit armé entre les deux Etats; ce conflit ne fut réselu que grâce à l'ascendant personnel du Président Théodore 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 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 fédérative 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

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. Chacun essaie d'emprunter

Source : BIU Cujas

La forme fédérative.

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 fédérales, par exemple, contiennent rarement la mention de droit garantis intangibles pour les Etats membres. En sens inverse nous voyons beaucoup d'Etats unitaires anciennement centralisés essayer d'effectuer chez eux une certaine décentralisation; parfois en même temps qu'à des universités, à des syndicats, aux corps professionnels 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'Etat 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 et 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

Source : BIU Cujas

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 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 dans certains cas des décisions prises à la majorité. Cependant, pour les membres de la S.D.N. il est clair que leur souveraineté n'est pas atteinte, parce qu'ils y entrent librement et qu'ils en sortent de même.

En est-il besoin 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-ce pas ce que fait l'Etat qui renonce à son indépendance, soit externe, soit même interne ? En fait, il peut presque toujours en exercer encore 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

Source : BIU Cujas

d'Etats mi-souverains. A d'autres l'expression paraît contradictoire. Il y a là une question de définition sur laquelle je ne puis insister.

Faisons remarquer qu'il est certain que l'Etat qui a perdu tous les attributs de la souveraineté extérieure, 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 vassal) il était obligé au paiement d'un tribut annuel, ordinairement c'était un tribut en argent, parfois un tribut en hommes comme c'était le cas en 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 s'enrichir en les falsifiant, on précisait que l'Etat tributaire n'avait pas le 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 1908.

La Bulgarie d'avant 1908 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 Tsar des Bulgares. Il y avait là une

Source : BIU Cujas

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 dominer la métropole et qu'en fait Méhémet-Ali avait conquis la Syrie sur son suzerain, l'Angleterre, ayant pris parti contre elle malgré la France, la ramena au rang d'Etat vassal.

Les dilapidations du kédive Ismail Pacha amenèrent une intervention financière européenne, qui comporta également l'établissement de tribunaux mixtes et cette intervention entraina 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 mêmes 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 un 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 reconnaitre l'indépendance de l'Egypte

La Grande-Bre-

Source : BIU Cujas

tagne reconnait l'indépendance de l'Egypte (1922)

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. L'acte de 1922 comportait des réserves importantes contre lesquelles l'Egypte a continuer à lutter.

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 étant considérée comme incapable d'assurer à elle seule la protection des étrangers. Enfin, deux clauses également importantes, main-mise sur le Soudan et occupation du canal de Suez. Ce n'est qu'en 1936 qu'un accord complet a pu être réalisé par un traité entre la Grande-Bretagne et l'Egypte devenue indépendante. La Grande-Bretagne continue à occuper le canal de Suez pour en assurer la défense. Elle assure aussi en cas d'agression la défense de l'Egypte. Enfin l'Egypte coopère avec elle à l'occupation du Soudan. 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 ; il aurait suffi à la Grande-Bretagne d'envoyer un peu moins d'eau à l'Egypte pour faire céder toute menace de révolte.

La Bulgarie et l'Egypte, voilà 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 di-

Source : BIU Cujas

rectement 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. A notre époque, en présence d'un plus grand respect du droit des nationalités, en théorie, 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 en théorie recouvrer son indépendance. En fait la question serait d'une solution beaucoup moins sûre.

Très souvent aussi certaines restrictions sont apportées à la souveraineté interne. C'est du reste ordinairement dans l'intérêt même des ressortissants du pays : les protectorats sont établis sur des Etats plus ou moins civilisés dans lesquels la Justice est rendu de façon souvent partiale; 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 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 rébellion 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,

Avantages du protectorat sur l'annexion

en effet, le protectorat peut être considéré comme présentant de grands avantages par rapport à l'annexion. Il est d'abord mieux accepté des nationaux (sans même parler de la famille régnante ou des chefs indigènes) 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


Source : BIU Cujas Reproduction interdite

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. Le cas le plus important est celui de la République d'Andorre ; celui de la principauté de Monaco est contesté. Récemment il a fallu ajouter celui de la Bohême et de la Slovaquie, dont le caractère est très spécial.

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'était un co-protectorat de la France et de l'évêque espagnol d'Urgel. En ce moment la France est seule à la protéger.

Monaco

La principauté de Monaco est dans une situation très particulière. 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. L'Etat de Monaco n'est pas devenu tout à fait un Etat protégé, mais il faut avouer qu'il s'en rapproche bien. 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 protectorat 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.

Source : BIU Cujas

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 peut 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 Monroe 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 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, grâce à leurs méthodes commerciales, combinées avec le principe de la complète égalité économique de tous les Etats réussissaient presque aussi bien que nous, il se produisit entre l'Allemagne et nous des 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

Par les articles 141 et suivants du traité de Versailles, l'Allemagne renonça aux intérêts spéciaux qu'elle prétendait avoir au Maroc. Le Maroc est actuellement 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

Source : BIU Cujas

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 le pays 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.

Il y avait 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 ; depuis 1940, Tanger est joint à la zone espagnole.

Tanger.

Pour achever la question des protectorats, il faut encore citer comme protectorats français un groupe d'Iles 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 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 Monroe à son usage et qui ne veut pas voir d'autres puissances étrangères étendre leur influence en Océanie.

Nouvelles Hébrides

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 eut 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.

Protectorats britanniques

Source : BIU Cujas

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 a donc là une sorte de protectorat de fait.

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 ce fut là un protectorat, c'était un protectorat de fait; le cas de Cuba était 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'affirmation de leur propre souveraineté et cependant, il 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 souvent utile. Aujourd'hui l'Ile de Cuba s'administre elle-même, le protectorat a presque complètement disparu; les Etats-Unis laissent Cuba exercer le double droit de légation actif et passif.

Avant d'arriver à la S.D.N., la dernière personne du droit international, 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.

1° - Prise à bail

Quelques mots sur la prise à bail (1) La prise à bail a en somme le même but que le protectorat ;

---

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

Source : BIU Cujas

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 eût 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. Le Japon se rattrappe maintenant; il a établi son influence d'abord sur cinq grandes provinces chinoises, toute la Chine du Nord, avec son ancienne capitale, Péking, et il tente aujourd'hui de le faire sur le reste de la Chine.

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 brigandages que l'on peut faire au nom de ce principe. En effet, après ce qu'en Allemagne on avait pu appeler "l'assassinat providentiel" des deux missionnaires allemands, qui avait permis à ce pays 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

Source : BIU Cujas

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 la cause de l'avant dernier 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 a reçu 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 le 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.

Avantages et inconvénients de cette situation

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.

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 ou deux Etats voisins, tantôt plusieurs Etats don-

Source : BIU Cujas

naient à l'Etat neutre cette garantie qu'ils interviendraient s'il le fallait pour que sa neutralité soit 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 XIX^e^ 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 de ces Etats perpétuellement neutres était la Belgique. Lorsqu'elle se sépara de la Hollande, en 1830, elle obtint la garantie de neutralité perpétuelle. C'est parce que cette neutralité ne lui avait pas servi en 1914 que la Belgique a jugé préférable après la dernière guerre, de renoncer à sa neutralité; elle pouvait désormais conclure des alliances offensives et défensives. Elle avait d'ailleurs renoncé à cette politique depuis les échecs de la S.D.N.

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 donc plus perpétuellement neutre. Cependant 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; elle n'a consenti à entrer dans la S.D.N. qu'à condition que sa neutralité serait maintenue. On pouvait alors se demander à quoi elle servait, 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 la neutralité; mais il y avait là pour la Suisse une question de vieille tradition et, en présence de cette insistance de

Source : BIU Cujas

la Suisse, la S.D.N. avait admis le maintien de sa neutralité sous une seule réserve : la Suisse devait collaborer à certaines mesures d'exécution forcée, notamment au boycottage économique; elle pouvait seulement s'opposer au passage de troupes armées de la S.D.N. sur son territoire. Depuis l'affaiblissement de la S.D.N. la Suisse a réussi à faire reconnaitre par la S.D.N. sa neutralité complète.

Autres Etats neutres

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

Le droit international connaît encore un certain 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 ce pouvoir).

I- La zone internationale de Tanger.

Le premier cas était celui de Tanger, disparu en 1940.

Un autre avait été créé par le traité de Versailles, le territoire de la Sarre, passé à l'Allemagne après le plébiscite de 1935 ; il faut encore citer la ville libre de Dantzig et le territoire de Mémel, tous deux repris par l'Allemagne en 1940.

## La Société des Nations

Ce serait la dernière personne du droit international dont nous avons à parler, car elle en est certainement une; elle constituait 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 ses attributions rentre dans la partie du cours consacrée à l'organisation juridique internationale (deuxième partie du cours). C'est donc là que je dirai quelques mots de cette importante institution, qui ne présente déjà plus qu'un intérêt historique. Pendant vingt ans elle a constitué 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, comme la pleine mer, l'air libre, Une grande partie de la législation civile des divers Etats est consacrée à l'étude des questions de ce genre, questions de propriété, réglementation 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 de droits privatifs de la part des Etats. Elles resteront un objet d'usage commun, des res nullius ou plutôt des 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

Source : BIU Cujas

délimitées de certaines façons 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.

§ I - Choses susceptibles d'appropriation.

A.- Le territoire.

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... Le 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.

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 territoire de l'Etat. En certains pays l'idée a survécu jusqu'à une date récente ; c'était le cas notamment en Angleterre. Mais dans tous les autres pays (la Cité du Vatican à part, depuis les accords de 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 -

Source : BIU Cujas

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 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, notamment en matière de questions d'état 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, cependant, il n'est pas douteux qu'il y ait un droit de commandement de l'Etat sur ses nationaux. Mais, à côté de cette souveraineté personnelle, n'y a-t-il pas aussi une 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 au mieux des besoins de la collectivité. Il doit pourvoir sur ce territoire à l'exécution 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 des autres Etats. Puisqu'il faut lui donner un nom, nous ne voyons pas pourquoi on ne lui

Source : BIU Cujas

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 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, et même aussi 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 poteaux frontières ou par des bouées dans un fleuve.

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. Cet avantage a donné lieu à une théorie très dangereuse; celle dite des frontières naturelles; comme historiquement les Etats se trouvent 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 ?

Même en ce cas en effet, 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

Source : BIU Cujas

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 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 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 constatation sans importance pratique. 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 des 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, il paraît anormal de séparer un fleuve de sa source. En France également, la source de la Garonne se trouve au Val d'Aran, qui est en Espagne.

La ligne des plus hautes crêtes.

Cependant d'une façon générale on admet ce criterium 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 le milieu du fleuve. Mais nous allons constater que les choses qui paraissent les plus naturelles ne sont pas toujours les plus justes. 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

Source : BIU Cujas

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 symétrique 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 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 pour les 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 la détermination des frontières de l'Albanie 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.

Fleuves nationaux

B. Les 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

Source : BIU Cujas

les lacs formés par ces fleuves et 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 parfois admis l'internationalisation par convention en faveur des Etats non riverains qui peuvent en bénéficier; c'était notamment ce que faisait le traité de Versailles pour certains fleuves allemands, mais l'Allemagne s'est déclarée déliée unilatéralement de cette dernière obligation.

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

C. Territoire maritime.

Ports

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

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 public, 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 les fermer à tous les étrangers et 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

Source : BIU Cujas

leurs ports au commerce maritime de tous les Etats. Il n'y avait plus guère qu'un pays pour lequel il existait encore certaines exceptions, ses ports 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 ferments auxnavires 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.

Faut-il ajouter la mer territoriale ?

Mer territoriale.

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

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

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 à une distance considérable des côtes; ils ont dû renoncer à cette prétention et s'entendre 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 toute 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. On ne peut guère 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 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.

Problèmes nouveaux

D. Domaine aérien.

Jusqu'avant la guerre on n'avait jamais pensé à parler d'un domaine aérien (I). Aussi longtemps qu'il

---

(I) V. Henry - Coüannier, Eléments créateurs du Droit aérien (1929); Marcel Le Goff, Traité du droit aérien.

Source : BIU Cujas

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 le 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 discutées. Les uns sont partisans de la réglementer par analogie avec la mer territoriale, d'autres exigent une réglementation 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

Ce sont la mer libre, et l'air qui se trouve au-dessus de cette 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.

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 cet 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 com-

Source : BIU Cujas

me impossibles en ce qui la concerne, puisqu'elle affirme qu'en temps de guerre, la surveillance exercée dans les eaux territoriales seulement serait nettement insuffisante. 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 plsine mer en temps de paix. Mais il ne faut pas croire qu'il en a toujours été ainsi. La liberté de la mer n'a été admise qu'à partir du XVIIIème siècle; jusqu'à cette époque, on peut dire que c'est le principe contraire qui était 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 l'ouest d'une ligne passant au large 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 peut les saisir au moment même, les fit suivre jusqu'en rade de Lisbonne et les fit saisir 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 violemment 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 Ier demanda aux Etats gé-

(1) La mer libre.

Source : BIU Cujas

néraux de Hollande des poursuite 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.

nséquences
principe
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 put 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 fallu de tout temps, pour éviter des catastrophes, que les navires suivissent certaines règles au moment où ils se croisaient. C'est Louis XIV qui, dans sa grande Ordonnance sur la marine de 1681, 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 maritime a été successivement adoptée par tous les Etats maritimes et de la législation nationale elle est devenue une coutume internationale.

Depuis cette époque de nombreux traités sont intervenus et ont règlementé 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.

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 données essentiels du droit : le donné naturel pour un pays déterminé (géographie, économie politique, produits du sol, etc...) le donné historique (traditions nationales), le donné honoraire (intellectuel et moral notamment). 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 morale.

**Données 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, pour une bonne part, indépendant de la volonté des gouvernants, comme 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 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

Source : BIU Cujas

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 partant 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, leurs rapports pacifiques se bornaient à la conclusion de traités plus ou moins rares, surtout des traités de paix à la suite d'une guerre. 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.

Droit international et droit interne

Il existe une société internationale

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 dans l'ordre de leur apparition.

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.

Puis les trois 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 : les grands problèmes du droit, et aussi, plus spécialement pour le droit international ; la théorie du droit naturel depuis le XVIIème siècle et la doctrine moderne (Recueil des cours de l'Académie de droit international de la Haye, t; XVIII, 1927 et Règles générales du droit de la paix même Recueil;) T. LIV (1935);

G. del Vecchio, Philosophie du droit, traduction française (1936)

Claude du Pasquier, Introduction à l'étude de la Philosophie de droit.

Source : BIU Cujas

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 "règle extérieure de la vie sociale" pour le distinguer de la morale présente comme la règle au for intérieur. Le droit est donc la règle de la 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.

"Droit naturel"

N'existe-t-il que ces règles positives, ce qu'on appelle la loi et les conséquences qu'en tire le juge 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^e^ siècle et au début du XIX^e^. 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 et isolé en dehors de toute société, qu'il avait donc 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 la 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. Aussi aujourd'hui, on emploie souvent d'autres expressions. On l'appelle

Droit rationnel

le 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

Source : BIU Cujas

de règles à base d'observations qui visent un meme 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 le droit objectif (au sens du droit de l'Etat) au droit individuel, mais pour spécifier qu'il est indépendant de la volonté de l'homme, aussi bien de celles des gouvernants que de celle des individus. Enfin on l'appelle le droit idéal parce qu'il n'est jamais complétement réalisé, le droit positif s'en inspire, mais ne le réalise jamais complétement.

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 de l'intéret général ou 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 etre élaboré ce droit positif 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 minéraux, les végétaux, les animaux 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 sanction, alors que la seule idée de munir de sanction une loi physique ou naturelle, comme la loi de la chute des corps par exemple, apparait comme purement ridicule. Cette sanction du droit positif est tellement nécessaire qu'il n'est pas de société où elle n'existe. Des sanctions existent meme dans les sociétés de pirates ou de brigands ; c'est meme 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 législation positive peut d'ailleurs etre 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 la seule façon de réglementer d'une manière satisfaisante les intérêts humains s'ils survient un conflit c'est de se laisser inspirer 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'Inde 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 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 intérêt matériels, parce que ces intérets 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 intérets 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 intérets. En dehors d'elle il n'y a plus que la solution de la force, qui est toujours décevante parce que, par la 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 est 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 intérêt de tout ordre par la justice, on peut reprendre comme très exacte cette formule déjà ancienne, que le droit est la conciliation

Source : BIU Cujas

de l'honnete 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. Cette formule vise surtout le droit positif ; c'est un minimum d'éthique parcequ'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, l'emporte en cas de conflit, parce qu'elle est d'ordre supérieur. On peut en effet nier la morale, on peut nier les intérets d'ordre spirituel, mais si on les reconnait, on ne peut les faire passer après les intérets 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 du prochain, 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, on a cru qu'il était édicté par le législateur seul. La loi et le droit positif étaient considérés comme des termes identiques. Aujourd'hui chacun reconnait 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 reconnait 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 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. Meme 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 les 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 il existe le pouvoir réglementaire des administrateurs, puisqu'ils peuvent, en ce cas, 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.

Source : BIU Cujas

Juristes.

On peut aller plus loin et dire, que collaborent en un certain sens 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".

Collaboration des citoyens

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, tantot parce qu'ils y adhèrent volontairement et qu'ils vont ainsi faciliter la tache du législateur, tantot indirectement, par leur résistance plus ou moins nette qui montrera au législateur qu'il lui faut s'arreter sur un point donné du moment que l'opinion s'est prononcée d'une façon catégorique sur ce point.

Jusqu'ici peu de lois générales en droit international.

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 naturel ou objectif jouait en droit international un role beaucoup plus important qu'en droit interne et que les questions de philosophie du droit étaient plus importantes en droit international qu'en droit interne. Mais meme en droit interne, il ne faudrait pas croire cependant que la philosophie du droit n'ait pas joué un role 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 nouvelles sont présentées d'abord par un publiciste ou un philosophe. Puis ce sont les juristes théoriciens qui se l'approprient; enfin le législateur, quand les hommes d'Etat les font passer dans les lois. Surtout dans une démocratie, et 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 vérité d'expérience qui n'a pas toujours été reconnue ; 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 plutot de cette élite que constituent le législateur, le juge et le juriste, vers la masse.

Importance de la philosophie du droit

Source : BIU Cujas

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. Il est clair que suivant qu'on part de l'idée traditionnelle d'un droit ayant pour but le bien commun, l'intérêt général ou au contraire d'un droit à base d'intérêt exclusif d'une classe déterminée comme en Russie soviétique, les résultats seront tout différents.

L'existence du droit international nous apparait comme une conséquence nécessaire de l'existence, aujourd'hui indéniable, de la société des Etats. Il nous apparait 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 entrainent 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 coté 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$^{e}$ siècle, ne reconnaissent que le droit 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 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

Source : BIU Cujas

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 reconnait 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 du 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 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 absolu du mot comme l'affirme Jhering, on ne peut pas plus ici parler d'une impossibilitéde droit, que d'une impossibilité de fait.

Le droit pour l'Etat serait plutot dans ce système l'impossibilité de se lier, au nom du principe de la souveraineté absolue. L'Etat ne serait lié, que quand et comme il le veut. On ne peut pas plus dire

Source : BIU Cujas

qu'il est lié par la loi qu'il a prise en toute liberté que nous ne pouvons dire nous être liés 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 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 paye un prix) et le traité-loi résultant d'un accord général de 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 tort de vouloir construire tout le droit en la rattachant à une norme fondamentale unique, postulat indémontrable, hypothétique, duquel tout dépend.

Pour Kelsen 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 disciples 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 conven-

Source : BIU Cujas

tionnel : en dehors des traités, il y a la coutume et 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 antérieure, le principe de justice de respecter les engagements conclus qui la fonde et la limite en même temps ; il faut supposer en effet 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 I, §§ 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 mon cours de la Haye de 1935 (vol. 54 de la collection, p. 72 et suivantes). On y verra comment le pur fait de la solidarité est insuffisant à fonder le droit ; il y a une bonne et 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. 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 révolutions 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

Source : BIU Cujas

vrai, le juste, l'utile, ce sont là des jugements de valeur. C'est de là que viennent ses règles normatives, que l'homme reconnait, 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 ce 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 par son origine. Le bien commun est le grand but du droit. La notion de solidarité est tout à fait 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 connaitre la vérité ? "Vérité en deça 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 meme. Mais ceci n'est pas vrai des principes généraux.

Les trois grands principes du droit

Duguit lui-meme reconnaissait qu'il est trois principes que l'on trouve dans tous les code de tous les pays : liberté des conventions (mieux, respect des engagements librement 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, 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 du réparer le mal causé) mais que ce sentiment doit etre 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 nâssent 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 nuire 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 reconnaitre dans son Précis de droit Administratif.

Justice et charité

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 question de la 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'Etat 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, opposent une méthode rationnelle. Ils font remarquer qu'il n'y aurait jamais eu de progrès possible si on

Source : BIU Cujas

s'en tenait exclusivement à la méthode historique. A un moment le droit de guerre a été partout admis, de même encore, 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 que la méthode historique.

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 à tort 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 créé ou 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 Etats, 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).

Pour le démontrer, nous allons insister un peu sur les résultats auxquels arrive l'Anglais Lawrence, un des auteurs qui a le mieux exposé et défendu cette méthode dans son traité de droit international (traduit en français par M. de la Pradelle.

Les contradictions

Lawrence insiste à plusieurs reprises sur la

---

(1) V. sur ce point M. Le Fur, Précis de Droit international public, Paris (1931) § 373 et s.

Source : BIU Cujas

tions de Lawrence.

nécessité pour le juriste de se placer uniquement sur le terrain historique. Dès le début de son ouvrage, nous voyons commencer les contradictions dans lesquels il passera son temps à se débattre, car il nous dit 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 etre mises au premier plan, c'est par là meme la condamnation de la méthode historique. C'est ce que nous allons constater en effet, avec Lawrence lui-meme qui traite spécialement 3 ou 4 questions les plus graves du droit international : Droit d'intervention, déclaration de guerre, etc...

L'intervention c'est la possibilité pour un Etat d'intervenir dans les affaires intérieures d'un autre Etat ; ce droit a été tantot admis (Sainte Alliance), tantot rigoureusement combattu. Aujourd'hui tout le monde admet un minimum d'intervention d'humanité ; chacun reconnait que les Etats ont le droit et meme le devoir d'intervenir pour empecher des faits monstrueux (comme les massacres des Arméniens par la Turquie au XIXème siècle et pendant la grande guerre). Lawrence admet ce point, mais étant donné que le droit international positif présente tantot des périodes d'intervention, tantot des périodes de non intervention, on voit son embarras. Il s'en tire en déclarant qu'il y a de bonnes et de mauvaises interventions, et que chacune doit s'apprécier suivant son mérite. C'est l'abandon complet de cette méthode ; si les interventions sont tantot bonnes, tantot mauvaises, il faut pour les distinguer un criterium, qui sera uniquement une question de justice et de raison. Sur ce premier point donc la méthode historique échoue complètement.

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 reconnait 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 XVIIIème 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

Source : BIU Cujas

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 confusion entre ce qui devrait etre 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 une règle de 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 ces deux grandes questions controversées du droit international, ou bien il faut pour les positivistes abandonner leur méthode, ou bien renoncer au progrès.

Lawrence et la propriété privée ennemie.

Prenons encore quelques-unes des questions les plus discutées du droit international, comme celle du droit de saisie 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 etre 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 empechant de ravitailler les belligérants. S'il l'abrège, dit-il, 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 etre diminuée, il n'y a pas d'hésitation, il faut adopter cette règle. On se trouve donc ici uniquement sur le terrain rationnel, sur celui du bien commun international, 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.

Source : BIU Cujas

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 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'elle s'opposerait à tout progrès du droit international. Pour les réaliser, il faut faire intervenir l'idée du bien social, ici le 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 de 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 raison 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 positive en droit interne parce que nous nous trouvons en présence de règles précises, des codes, des lois nombreuses, tandis qu'en droit international très souvent nous constatons au contraire une absence de textes presque complète, et si on ne pouvait s'appuyer sur les principes généraux du droit, sur les nécessités sociales, sur le bien de la communauté internationale, il serait difficile de prendre une décision.

Il faut combiner les 2 méthodes

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 les nécessités sociales, d'après le bien commun international. Ce n'est pas là du tout une méthode à 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.

Source : BIU Cujas

Les principes généraux du droit auxquels se réfère l'art. 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 ; nous aurons occasion d'y revenir en étudiant le statut de la Cour permanente de justice internationale.

Source : BIU Cujas

# SECONDE PARTIE

# REALISATION POSITIVE DE LA REGLE DE DROIT

Nous connaissons maintenant le milieu international, c'est-à-dire les éléments nécessaires pour le fonctionnement du droit international ; l'Etat et les autres personnes du droit international, les choses sur lesquelles s'exerce leur activité ; enfin la règle de droit. Il va falloir étudier maintenant la réalisation positive du droit international. Un grand nombre de règles actuellement reconnues comme formant le droit de la communauté des nations, c'est-à-dire les sources formelles du droit positif actuel, sont de date récente. Il en est de même en ce qui concerne les organes des rapports internationaux et la règlementation de la compétence respective des Etats et de la Société des Nations.

Source : BIU Cujas

## Chapitre I

## MODES DE REALISATION ET SOURCES FORMELLES DU DROIT INTERNATIONAL

Que faut-il entendre par "sources formelles du droit international ?

Il ne va plus être ici question des sources réelles (ou matérielles), qui sont les 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 organes compétents pour transformer en règles de droit positif des règles 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 codification partielle. 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 codification, ni législation proprement dite ? On indique en général deux 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 lère du moins : ce sont d'une part le droit particulier des divers pays avant qu'il se manifeste par un usage général bien établi, et d'autre part la doctrine des auteurs.

4 sources du droit international

Cela fait donc quatre sources, deux directes et deux indirectes.


Source : BIU Cujas

## § I - Coutume internationale

Coutume internationale et coutume du droit interne.

La coutume international 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'etre 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 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, à la raison ou à leur bien économique. Quand 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 interne, qu'il s'agisse de l'administration 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.

Comment se forme la coutume.

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 la coutume peut créer une règle nouvelle, mais elle ne pourrait pas abroger une loi formelle. En droit international, il est bien clair que cette distinction n'existe pas. La coutume peut aussi bien

Source : BIU Cujas

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 reconnait, 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 les deux Etats, même par traité formel, s'interdisent le recours à certains procédés, à certains procédés de guerre 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 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 reserve 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 reconnue par les deux Etats ou les divers Etats auxquels il est question de l'appliquer. Il est

Source : BIU Cujas

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 coutume dérivant directement du principe de la justice, ou de besoins sociaux d'ordre universel; par hypothèse, il s'agit ici de questions régionales, ceci ne répond donc pas à la question discutée : quand il s'agit d'une coutume générale, 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 mène 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. L'affirmation contraire est un vieux reste des théories individualistes absolues, d'après lesquelles l'Etat ne peut être lié que par sa propre volonté, mais 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 les 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

Source : BIU Cujas

mais qui 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 : exemple

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.

Voici donc des engagements, les uns formels, et d'autres purement coutumiers, qui se sont imposés à certains Etats en dehors même d'un assentiment précis de leur part ; par le seul fait qu'ils désiraient entrer dans le Concert des Nations.

De même encore lorsque la Turquie, au milieu du XIXème siècle, fut admise au Concert européen par le Congrès de Paris, elle acceptait par là même les

Source : BIU Cujas

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 XIXème 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 était 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 pourrait y avoir intervention collective à leur égard. C'est la preuve que, lors de la conclusion du Pacte, la considération du bien commun international et du maintien de la paix était considérée comme devant l'emporter sur la volonté de l'Etat qui cessait donc d'être souverain absolu. Malheureusement, cette prescription comme beaucoup d'autres est restée purement théorique.

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 Etat, en vue soit de créer soit de supprimer ou de modifier entre eux un rapport de droit.

A coté 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 conventions 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

Les capitulations

Source : BIU Cujas

ou de convention. Nous avons déjà rencontré celui de capitulation qui est pris dans deux sens bien distincts.

Dans le premier sens qui a eu une importance considérable - qui va en diminuant de plus en plus - les pays d'Europe et les pays hors Chrétienté (Pays d'Orient 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 Ier et le Sultan Soliman Ier 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 différent ; la capitulation est alors 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 campagné; on en cite un cas pendant la guerre d'Espagne sous Napoléon Ier (capitulation du général Dupont à Baylen). Dans ce 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 contiennent donc une clause d'acces-

Source : BIU Cujas

sion qui permettra à tous les Etats non signataires de venir accéder à l'accord passé entre les Etats signataires avec ou sans clause d'accession, les traités-lois peuvent contenir des clauses qui s'imposeront même aux Etats non signataires, c'est le cas par exemple de la convention de Montreux (1936) qui est venue réglementer à nouveau la question des détroits. Ces traités-lois constituent comme une première tentative de codification du droit international. Citons comme exemple l'une des deux conventions signées à Londres en 1934 (pactes de non agression).

A côté d'eux existent les traités-contrats, ainsi appelés parce qu'ils sont analogues aux contrats entre particuliers. C'est surtout à eux que s'appliqueront les développement 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 notamment les traités de paix, les traités d'alliance.

Les traités d'ordre juridique sont par exemple les traités d'extradition, les traités ou conventions en matière d'exécution des jugements.

Les traités d'ordre économique sont des traités de commerce, d'union douanière, comme l'ancien Zollverein; ce sont 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 beaucoup 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. Il faut distinguer à ce point de vue entre ces traités généraux qui ne sont pas les plus nombreux, et les traités spéciaux, qui n'obligent pas 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 général, puisque ce droit est en principe universel. Par là même que ces traités sont spéciaux et se présentent comme tels, ils ont pour but de régler les intérêts

Source : BIU Cujas

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 par la doctrine 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 particulière à un Etat donné, d'où leur nom de traités spéciaux qui est très peu précis car il est susceptible de plusieurs sens. Cette situation est souvent 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 necessaire 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

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 Etats-Unis. La Grande Bretagne et les Etats-Unis lorsqu'ils 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 navires 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

Traité de Washington

Source : BIU Cujas
"Les Cours de Droit"
3, Place de la Sorbonne, 3
A
Répétitions Ecrites et Orales
Reproduction interdite

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'amorce d'une coutume internationale ou 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 fréquemment les 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 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.

Traités d'extradition

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.

Source : BIU Cujas

Protection de la propriété littéraire ou industrielle

D'autres traités spéciaux peuvent aussi contenir ses 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.

Règles de Washington

En règle générale les traités généraux traités-lois

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 ordinairement 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

L'accession

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 peuvent-ils être considérés comme une source directe du droit international ?

Les traités généraux 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

Source : BIU Cujas

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 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. 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'echec 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.

Traité 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

Source : BIU Cujas

que le droit de la guerre et des règles relatives aux agents diplomatiques; c'est à peu près à cela qu'il se réduisait.

Traités généraux au 19ème siècle.

Au XIXème siècle les traités généraux se multiplient. On peut en citer plusieurs très importants la 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 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 de 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 [illegible]

Source : BIU Cujas

du XIXème 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 litéraire et artistique. Il y a convention pour les chemins de fer, pour les téléphones, etc...

Conférences de La Haye

Insistons sur les conférences de la Haye qui ont 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, 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 XIXème siècle. Le Tsar Alexandre Ier 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 réglement 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 Ière conférence

Dans le programme de travail qui fut préparé pour cette première Conférence figuraient trois grandes questions .

Source : BIU Cujas

1° La règlementation 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 le temps de 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 représentées, 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 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.

Quels furent les résultats des travaux de la Conférence ? On chargea trois commissions d'examiner

Les 3 conventions de la Ière Conférence

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 coutume de la guerre 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 coté 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

Source : BIU Cujas

sauf la Grande-Bretagne qui s'était réservée, et l'avenir lui a donné raison. Sa 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 humains, notamment les balles dum-dum; elle fut signée par tous les Etats sauf la Grande-Bretagne, les Etats-Unis et 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".

2ème 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 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

Etats représentés

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 du Sud et du Centre qui n'avaient pas été représentés à la première conférence; puis pour la première fois on voyait apparaitre à coté 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

L'Angleterre et la limitation des armements

Source : BIU Cujas

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 2 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'eût 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 des choses actuelles 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.

La conférence dura assez longtemps et le rôle de 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 2ème 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 fallait 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; il disparait en grande partie, parce que se conformant au principe indiqué tout à l'heure (qu'il est dangereux de faire du nou-

veau 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, nous aurons occasion d'y revenir longuement.

La seconde concerne la limitation de l'emploi de la force pour le recouvrement des dettes contractuelles. Ces dettes ne pourront être recouvrés 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 Convention, 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 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 règlemente 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 la paix 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 la guerre 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

Source : BIU Cujas

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.

r - Cour Internationale des prises

Une douzième convention qui aurait été très importante si elle avait du 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 par 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 etre 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. Malheureusement on s'aperçut à ce moment qu'il ne suffisait pas d'avoir un juge; il fallait aussi avoir des règles que cette juridiction fut 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 élaborer 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 raison de la façon dont fut conduite la guerre sous marine, 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

Source : BIU Cujas

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.

Le quatorzième et dernier acte, qui se présente sous la forme d'une déclaration, vise l'interdiction (que nous avons déjà rencontrée à la première 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 signé, de sorte qu'en 1914, il n'était pas obligatoire; bien entendu, un engagement de ce genre n'est valable en cas de guerre que s'il a été signé par tous les belligérants.

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 l'unique résultat fut cette déclaration un peu platonique.

Déclaration sur le désarmement

Là se bornent les résolutions adoptées par la conférence, et ce résultat était déjà considérable.

Après ces conventions et déclarations venaient encore quatre voeux, donc des sortes de déclarations n'ayant pas le caractère obligatoire.

Voeux de la Conférence

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.

Cour de Justice arbitrale

Les autres voeux visaient les points suivants :

Par l'un d'eux, les Puissances devaient s'entendre pourrègler 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 règlementation d'ensemble apparaissait comme désirable.

Un autre voeu visait l'élaboration d'un règlement

Source : BIU Cujas

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 lors de l'établissement de la S.D.N. il a semblé au contraire naturel, au moins pour le cas d'exécution forcée dirigée contre un agresseur, de considérer que l'obligation minima des neutres était de ne pas faire, ni même de laisser faire par leurs 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 s'étaient refusés à adopter jusqu'ici, et à laquelle ils arrivent maintenant pour leur propre compte chose curieuse alors que la Société des Nations a cessé d'exister !

3ème 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 paix. En revanche, après laguerre, avec le Pacte de la S.D.N. et avec l'Acte général de Genève de 1928 on peut dire que l'abitrage 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

Peut-on dire que ces conventions de la Haye sont encore en vigueur ?

Les conventions de la Haye sont toujours en vigueur

La difficulté provient de ce que toutes ont cessé de s'appliquer pendant la guerre de 1914-18. En effet un certain nombre d'Etats en guerre n'avaient pas signé les conventions de la seconde conférence ; or, il est

Source : BIU Cujas

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 ; d'ailleurs à un moment donné, la République de Libéria était 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 civilisés, sauf là où elles ont été remplacées par des conventions plus récentes qui constituent un progrès par rapport à elles. (Pacte de la S.D.N. traité de Washington, pacte Briand-Kellog, accords contre l'agression, etc...)

Traités et lois. = En terminant cette étude de la nature 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 deux catégories 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 passé, 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 permanente, puisque

Source : BIU Cujas

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 un 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 société internationale 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; nous avons vu encore que l'article 17 du Pacte de la S.D.N. édicte des règles qui peuvent être appliquées à des Etats non signataires; enfin il existe des traités qui ont un caractère assez général pour qu'on puisse considérer qu'ils sont applicables aux Etats tiers (convention de Montreux sur les Détroits en 1936).

Voilà 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.

Mais les traités ne visent pas que les Etats signataires, 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 donc que les Etats leur 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

Source : BIU Cujas

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. Plus récemment, on a pu se demander si le Pacte de la S. D. N. n'a pas modifié certaines dispositions des constitutions des Etats membres (droit de déclarer la guerre, droit de conclure des traités secrets, etc...)

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, d'autres conventions 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 très 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.

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 etre partielle : c'est ce que fait pour une matière en évolution, le

Source : BIU Cujas

code du travail en France, qui d'abord a été composé de quantité 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 l'avoir 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-loi 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 qu'il y a là un progrès marqué par rapport à l'ancien état de choses. C'est exact pour un Etat déterminé 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

Le droit international n'est pas certain

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

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 on ne peut donc lui remettre la solution de conflits pour lesquels n'existent pas de règles préexistantes.

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 un peu 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 qui ne sont pas encore 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, apparait comme désirable. Nous allons indiquer ces questions puisque ce sont elles qui, semble-t-il, ont le plus de chances d'etre 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

Source : BIU Cujas

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 avaient échoué. 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. 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

Source : BIU Cujas

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 naturaliser le plus vite possible les enfants d'étrangers qui naissent chez eux. Pour la raison inverse les Etats d'immigration qui perdent les émigrants tenaient essentiellement à maintenir le jus sanguinis, puisque grâce à lui les enfants d'un national nés à l'étranger ne cessaient pas immédiatement de leur appartenir.

On se heurtait là à des questions d'intérêt national qui tiennent aux circonstances historiques et géographiques de la vie des Etats. 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'apatride 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 les 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 de 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 rapport 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

Source : BIU Cujas

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 conseillons 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 XXème 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 parait lentement et ce n'est pas encore arrivé à la guerre. Son titre est : " Recueil international des traités du XXème siècle ". Les mêmes auteurs ont commencé la publication d'un Recueil international des traités du XIXème siècle, continué par M. Basdevant dont deux volumes seulement ont paru.

Il faut ajouter le recueil qui parait 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 forme déjà toute une bibliothèque.

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 traité de Lausanne.

Source : BIU Cujas

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 a paru tous les mois sous le titre " la documentation internationale" , jusqu'au début de la guerre actuelle.

Recueils nationaux.

Nous n'avons parlé jusqu'ici que des recueils généraux, c'est-à-dire des 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 et les Puissances étrangères, par M. de Clercq, qui commence en 1713 et va à peu près jusqu'à la guerre. Un autre 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 coté 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 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, de la Finlande ou 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.

Source : BIU Cujas

## § 3 - Conditions de validité et effet des traités

### Section I

### Conditions de validité

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.

#### A - Capacité des Etats contractants

Qui a qualité pour conclure un traité international ?

tats 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 traité 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.

utorité ompétente

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

Source : BIU Cujas

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 et des agents diplomatiques ; mais pour que ces traités puissent entrer en vigueur,

La ratification

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,

L'art. 8 de la loi du 16 juillet 1875

la ratification ne peut se faire en principe qu'après l'approbation du Parlement. La ratification émane du pouvoir exécutif; on parle parfois de la ratification du Parlement ; c'est 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 guère citer comme exception que les traités d'alliance, d'extradition et de protectorat. Pour les traités d'alliance, la raison était que pour les

L'approbation des Chambres

garder secrets, il fallait ne pas faire appel à un vote du Parlement, (cette question des traités secrets semble mettre en opposition la loi constitutionnelle de 1875 et 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.

Presque tous les pays exigent aujourd'hui l'approbation des Chambres pour la ratification des traités.

La ratification des traité 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.

Source : BIU Cujas

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 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 XVIIème XVIIIème et XIXème 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. 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


Source : BIU Cujas

Exemples

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.

A la conférence panaméricaine de Mexico de 1902, les 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 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 15. 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.

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 guère 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

Referendum et traités internationaux

Source : BIU Cujas

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 la partie 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.

ouvernement
t Parlement

Il est à craindre que trop souvent Parlements et peuples ne fassent de semblable diplomatie, et cela compliquera les rapports internationaux. La vraie 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.

## B - 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 contraindre la volonté d'une personne physique, et peut-être pour d'autres touchant à la personne juridique elle-même.

es vices du
onsentement
n droit privé
t en droit

Quelles sont les causes qui violent le consentement en droit privé ? Ce sont l'erreur, le dol, la lésion et la violence.

Faut-il les retenir toutes en droit internatio

Source : BIU Cujas

international. nal ?

Erreur et dol. 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 toute différente de celle où elle se posait au siècle dernier. Il ne paraît guère douteux que si la Cour permanente était saisie d'un différend entre Etats dans lequel un dol serait prouvé, elle n'hésiterait pas à déclarer nul l'acte en question, en vertu de

La question du dol actuellement 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.

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 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

Source : BIU Cujas

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 plusieurs 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 deux 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 écartées et qu'aujourd'hui on tendrait à admettre au moins dans certains cas; le dol et l'erreur de fait.

Lésion

Que penser de la lésion et de la violence ?

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 les conditions de 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.

Violence

Ici comme pour l'erreur, nous supposons que la lésion a été obtenu en dehors de toute fraude ou 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

Source : BIU Cujas

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.

Pourquoi le traité entaché de violence serait cependant valide

On a tenté d'abord de justifier la validité du traité 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 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 doivent 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. Dans les siècles qui ont précédé le nôtre, on luttait pour obtenir une satisfaction déterminée, quelquefois un territoire, mais cela ne porte pas en général atteinte à l'existence même de l'Etat vaincu, de sorte que l'intérêt du vaincu était que le vainqueur sût que lorsqu'il aurait obtenu les conditions qu'il estimait nécessaires et suffisantes, ces conditions si elles avaient été acceptées par l'autre Etat, même involontairement seraient observées par lui, sinon l'Etat vainqueur aurait prolongé la guerre, jusqu'à obtenir peut-être l'anéantissement de l'autre Etat. Cette raison a pu être exacte à l'époque, mais même alors elle se plaçait 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. En droit, comme tous les autres traités, un traité de paix ne peut rien créer que par le consentement des Etats. En dehors d'une décision objective de la communauté internationale qui n'a pas encore la compétence de la prendre d'autorité entre Etats, seul le libre consentement, acte juridique peut faire naître un droit nouveau. La guerre est un pur fait qui ne peut pas faire acquérir de droits.

Source : BIU Cujas

Nous envisageons 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 ne peut plus juridiquement invoquer un droit de conquête, ni consentement du vaincu, le traité de paix ne fait que constater une 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 dit que la guerre est la grande source du droit entre Etats. 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 quand elle était le seul moyen de se faire rendre justice.

Voici donc ces principes généraux en ce qui concerne l'emploi de la force en droit international.

Quelle application peut-on en faire à la matière des traités envisagés d'une façon générale ?

Le cas de violence dirigée contre les organes de l'Etat eux-mêmes s'est présenté auparavant; il est plus difficile à concevoir aujourd'hui, avec la nécessité du consentement des Chambres. On conçoit la violence

Source : BIU Cujas

à l'égard d'un souverain, d'un ministre ou d'un agent diplomatique; on ne la conçoit guère à l'égard d'un Parlement tout entier, qui comprend en général deux Chambres et plusieurs centaines de membres ; 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

L'un des cas anciens auquel nous faisons allusion est celui du traité de Madrid, conclu par François Ier, après sa défaite à Pavie, Charles-Quint lui avait imposé ce traité, alors que François Ier était son prisonnier. Celui-ci 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 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 pas 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. Tonsie (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 Charles IV et de son fils Ferdinand parce qu'il voulait mettre sur le trône d'Espagne son frère à lui, Joseph Bonaparte.

Traité de protectorat de la Corée

Un cas beaucoup 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

Source : BIU Cujas

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 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 avait tenté en 1919 de réaliser un système juridique qui aurait consisté non pas seulement dans l'affirmation de règles de droit, mais dans le fait que les règles posées seraient sanctionnées ; en cas de traité de paix, la collectivité devait intervenir pour vérifier si tout s'était passé conformément au droit, si le traité n'était pas injuste, si sous la pression de la force le vaincu n'avait pas dû consentir des concessions qu'il n'aurait jamais consenties autrement. On sait que malheureusement la réalité n'a pas répondu aux espoirs suscités.

Le droit international doit tendre à interdire non seulement la guerre proprement dite, mais tout emploi arbitraire de la force, fût-il masqué sous le titre de représailles par exemple.

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 que, dans le cas en question il n'y avait pas de 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 que juridiquement, tout emploi de la violence est à rejeter ; dans l'état de paix normal en présence des modes juridiques de solution des conflits offerts aux Etats il n'ont plus le droit de

Tout emploi de la violence est actuellement à rejeter


Reproduction interdite

recourir à la violence.

Conclusion. Si les solutions du droit international sur la nullité d'un traité pour cause de violence se rapprochent beaucoup en théorie 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. Certains principes généraux du droit sont les mêmes en droit international et en droit civil, notamment celui d'après lequel 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.

Voilà sur cette question si importante de la validité des traités de paix et de leur fondement juridique le système qui parait le plus satisfaisant. Il n'est contraire ni à la morale, 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 enfin satisfaction au principe de justice et aux nécessités de la vie internationale.

C - 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 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

Source : BIU Cujas

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 cette dernière reconnaissait à la Grande-Bretagne le protectorat de Zanzibar contre la cession de l'Île d'Heligoland. 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 ce territoire 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. Voilà un exemple de ce qu'on a appelé la réconciliation des traités.

Traités contraires aux principes reconnus du droit international

Doit également être considéré comme nul pour cause illicite tout traité contraire aux principes généralement 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, il faut l'espérer, des traités par lesquels on favoriserait le trafic de 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

Traité de 1768

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.

## Section II

## 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 le droit ancien et le droit moderne, soit

Source : BIU Cujas

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 le sont aux trois points de vue de leur étendue, de leur portée et de leur durée.

A - 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. Il n'en est autrement que dans les traités intervenant entre de nombreux Etats qui peuvent être considérés comme représentant la Communauté internationale (ex : la convention de Montreux sur les Détroits).

C'est ce qui a fait au début la grande différence entre la situation du Canal de Panama et celle du canal de Suez ; les règles étaient à peu près les mêmes, mais la différence était 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'agissait d'un traité anglo-américain que seuls pouvaient invoquer l'Angleterre et les Etats Unis.

L'accession

Un traité peut se voir indéfiniement 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'accession 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.

B - Portée des traités

Il ne faut pas confondre ce second point avec le premier ; il s'agit ici d'une question d'interprétation. Elle ne sepose pas pour les clauses clairement rédigées et qui de bonne foi ne peuvent être contestées. Dans les autres cas, il y a lieu à interprétation. Comment se fait l'interprétation des traités ?

Interprétation

Ici comme en tant d'autres matières, nous cons-

Source : BIU Cujas

)s traités.

tatons 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 ; elle est même en train de se retourner complètement 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'une 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 d'une cinquantaine (depuis 1936) dont quelques-uns ont omis de ratifier la clause. Mais il y a déjà plus de quarante 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, ainsi que dans les autres cas énumérés dans l'article 36.

'art. 36 du tatut de la C. erm. de Justice ttern. et la lause facultative

## C - 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 étant 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 l'intervalle, le traité se trouvera suspendu). Mais sauf le cas de guerre, quand un traité a été conclu pour une durée déterminée, il ne paraît 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

raités con- us pour une rée déterminée

Source : BIU Cujas

particuliers, une convention est toujours de durée limitée, au moins limitée à la durée de la vie et encore nous savons que beaucoup de législation, dont la législation française, n'admettent pas qu'on engage ses services à vie.

Traité 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 les 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 rapidement 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.

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).

Clause rebus sic stantibus

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 réputée 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

L'imprévision

Source : BIU Cujas

n droit in-
erne

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 (I) ; 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)

.. en droit
ternational

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 ; 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 im-

---

(1) C.E. 30 Mars 1916 (Sirey 1916.3.17)

Source : BIU Cujas

prévus 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.

La dernière fois que cette solution a été proposée, c'est dans la fâcheuse affaire des zones entre la Suisse et la France, qui depuis plusieurs années trouble 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'était 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 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 peut prétendre rejeter tous les principes de droit, il faut donc trouver une solution juridique qui sera une question de mesure.

Affaire des zones franches

Solution juridique de la question.

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 XIXème 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 ? C'est l'intérêt de l'Etat. 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 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 pratiqués que si on a la force pour soi, car si l'Etat n'est pas le plus fort, il aura beau invoquer son intérêt, l'autre ne l'admettra pas et continuera à imposer l'exécution du traité. Ceci revient donc au criterium de la force.

Théorie allemande de la valeur conditionnelle des traités

Source : BIU Cujas

Après Hegel quantité de juristes, d'historiens, de diplomates et d'hommes politiques acceptèrent la même doctrine : Mommsen, Von Bernhardi, von Treitschke. Que faut-il penser de cette première solution ?

Critique.

Cette conception est peu conforme aux nécessités de la 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 une juste mesure 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 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 de traité valable à perpétuité

Il n'y a pas plus de traité valable à perpétuité que de lex in perpetum valitura. Ce n'est pas parce que du temps des premiers Carolingiens 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.

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 complétement la clause

Source : BIU Cujas
« Cours de Droit »
3, Place de la Sorbonne, 3
A
Répétitions écrites et orales
Reproduction interdite

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 blâmé 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. La clause rebus sic stantibus était-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 jusque-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 traité 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 réunirent-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.

A diverses reprises en ces derniers temps, l'Allemagne s'est elle aussi déclarée de sa propre autorité déliée d'obligations internationale précises imposées par un traité (rétablissement du service militaire obligatoire en avril 1935 et le 7 mars 1936 réoccupation militaire de la Rhénanie ) ; et chaque fois son acte a été condamné unanimement par le Conseil dans le premier cas, dans le second, par les Puissances signataires des accords de Locarno ; mais elles se sont toujours tenues à des déclarations verbales.

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 modifi-

Source : BIU Cujas

cation 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.

Depuis le pacte de la S.D.N. il y avait 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 permettait 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 pouvait fonctionner ce droit si important. C'était l'Assemblée, et non pas le Conseil, qui était compétente. Mais s'agissait-il d'une décision ou d'une simple invitation aux Etats en conflit ?

Le vote de l'Assemblée avait-il lieu à l'unanimité, c'est-à-dire les parties comprises ? alors le résultat était forcément nul.

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, non à contre-temps, 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 survenance 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 contre-

Source : BIU Cujas

tants, 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 consentement 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 droits tenus d'un traité et au droit même de conclure des traités dans l'avenir. Cet exemple est celui de la Mongolie, pays qui, en ce moment, 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 sociétique 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 de 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

Prenons par exemple ceux qui ont précisément trait à la guerre, la convention de Genève relative

Source : BIU Cujas

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 la guerre, puisqu'il n'y a pas de relations entre les nationaux belligérants, ne reprennent pas après elle.

Doivent être considérés comme annulés 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.

## § 4 - Sources indirectes du droit international

Sources ou

### A - Lois, règlements et arrêts nationaux

Certains juristes ont remarqué que ce sont

Source : BIU Cujas

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 directe du droit international. Ce n'est que l'acceptation par les autres Etats de règles semblables qui fait de ces lois et règlements des règles du droit international.

Comment elles passent dans le droit international.

Il 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'étudierons 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

Source : BIU Cujas

les navires de commerce ennemis peuvent être saisis, de même que les navires de commerce neutres qui font 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 s'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 à 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 acquerront 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 jusriste 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.

Source : BIU Cujas

a) juristes officiels.

Les juristes officiels comprennent les juristes qu'on appelle dans beaucoup de pays les jurisconsultes du ministère des Affaires Etrangères et en Angleterre les conseillers juridiques de la Couronne. Ce 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 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 que ces derniers sont considérés, quand ils sont quasi-unanimes, dans les divers pays, comme donnant une notion exacte de ce que décide le droit international sur un point donné : 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.

b) juristes non officiels

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 notre époque, on peut faire remarquer que la Société des Nations a été une création des juristes et des publicistes qui forment l'opinion publique; pendant longtemps les gouvernants s'étaient refusés à cette création ; la force du mouvement doctrinal a amené l'opinion publique à se prononcer en ce sens : l'égoïsme et l'incompréhension des divers Etats a fait échouer ce premier essai d'organisation internationale, pour leur plus grand mal à tous on s'en aperçoivait déjà avant la guerre par la surenchère en matière d'armements.

Source : BIU Cujas

1° Art. 38 du statut de la C.P.J.I.

Aussi ne faut-il pas s'étonner de voir que, par reconnaissance pour le role qu'on 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 quelles 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 foi 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 légis-

Les deux premiers alinéas n'ont pas a 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

Source : BIU Cujas
« Cours de Droit »
3, Place de la Sorbonne, 3
A
Répétitions écrites et orales
Reproduction Interdite

lation interne. D'un coté, 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 leur droit interne, dans leurs rapports avec leurs propres nationaux - des principes comme ceux qu'on retrouve dans tous les pays, comme ceux par exemple 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 même 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 a contesté 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. Mais dans ce cas il est certain que l'on retombe à peu près dans la coutume internationale.

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 en réalité qu'une seule source profonde du droit, celle constatée par la conscience publique, telle qu'elle est formée par les hommes honnêtes et éclai-

Source : BIU Cujas

rés, les juristes praticiens ou théoriciens, c'est-à-dire le droit rationnel ou objectif et non pas la volonté arbitraire des gouvernants. 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 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. 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...

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 positif, là où il en existe une. 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. C'est exactement le sens de l'article 4 du code civil français qui interdit aux juges le déni

Mais il ne peut au nom de l'équité faire œuvre de législateur

Source : BIU Cujas

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 I 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.

Cas prévu par l'art. 38.

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, 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 positif 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 duquel il semblait résulter que la Cour Permanente pouvait 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. Kellogg ; 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.

Le compromis de l'affaire des zones franches

Indiquons à l'occasion de la doctrine, les principaux auteurs de droit international public. En ce qui concerne les anciens auteurs, nous avons souvent

Principaux auteurs du droit interna-

Source : BIU Cujas

tional public

cité les plus importants, les remarquables juristes de l'école espagnole, notamment Vitoria et Suarez au XVIème siècle : le Hollandais Grotius avec son grand ouvrage De jure belli ac pacis, et Pufendorf au XVIIème siècle - Vattel et Bynkershoek au XVIIIème siècle. Au XIXème 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 ; le seul ouvrage 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 fascicules, il n'est pas 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 qui s'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 mené à s'occuper de droit international public de sorte que maintenant il s'appelle Journal de droit international. Puis la Revue internationale française du droit des gens, de M. Raoul Genet, la plus récente depuis 1936.

La S.D.N. fait paraître un Journal Officiel de ses délibérations et aussi un Bulletin mensuel qui est pratique parce qu'il donne l'indication de tous les évènements importants qui se sont passés au cours du mois dans la S.D.N. Il parait aussi depuis 1927 un annuaire de la S.D.N. qui donne une étude complète de son activité de l'année précédente.

Enfin, la Documentation internationale, collection très utile à raison des documents qu'elle publie rapidement.

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 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

Source : BIU Cujas

en 1878 après la guerre franco-allemande. Après chaque session il publie un Annuaire où se trouvent rapportés ses travaux de l'année, soit pour les projets de codification du D.I.P. soit pour les conventions adoptées par les Etats en ce qui concerne les lois de la guerre continentale, 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 utilisé le projet de l'Institut de D.I.

Il y a aussi depuis la guerre un Institut de droit international américain, mais il a cessé de se réunir depuis plusieurs années déjà ; et enfin depuis 1927 il s'est fondé à 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 en 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 atteint aujourd'hui près de 70 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 Carnegie ; il y en a également un à Genève.

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 personnel 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 fonctions. 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

Source : BIU Cujas

Agents diplomatiques.

à donner aux traités qu 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.

## § 1 - 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'une façon courante de souverain. Il exerçait ses 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 reconnaitre comme souverain

Qui faut-il reconnaitre comme souverain dans chaque Etat ? C'est une pure question de droit constitutionnel. Chaque Etat doit reconnaitre, 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

A raison de ce caractère international qu'ils ont toujours et qu'ils avaient encore plus auparavant quand ils représentaient exclusivement l'Etat, les chefsd'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 connaitre des actions réelles visant un immeuble sis dans ce pays ; si donc une question immobilière de ce genre se pose au

Source : BIU Cujas

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.

b) autres immunités

A coté 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. (1)

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 des 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.

---

(1) Consulter sur cette question des agents diplomatiques le traité en 4 volumes de M. Raoul Genet.


Reproduction interdite

Source : BIU Cujas

## § 2 - Les agents diplomatiques

### A - Classes

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 ministres plénipotentiaires et, pour le Saint-Siège, les internonces (Ces derniers d'ailleurs très peu nombreux, n'ont pas dans leur classe le droit de préséance qui est réservé aux agents de la première catégorie ; entre ministres de la 2ème classe, c'est seulement l'ancienneté de résidence dans les pays qui compte).

3°) Les ministres résidents. Ils doivent en principe demander audience au ministre des Affaires Etrangères, et non au chef de l'Etat, comme peuvent le faire les agents des deux catégories précédentes.

4°) Les chargés d'affaires. A la différence des 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.

### B - Mission.

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

Source : BIU Cujas

qui parait 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.

### C - 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 lettre 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.

Le droit d'agrément

L'Etat étranger doit être pressenti sur le 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 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.

### D - 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

Source : BIU Cujas

à observer, à négocier, et à représenter.

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.

L'ultimatum

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 avait dû être interdit entre membres de la S.D.N. et entre tous Etats ayant signé le pacte Briand-Kellogg.

### E - 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 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 évolu-

Source : BIU Cujas

tion 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, qui a pris part à un complot politique, ne peut être arrêté, mais on peut demander son rappel. C'est là une mesure très grave qui, non motivée, pouvait autrefois conduire 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 d'immeubles ou s'il apparait 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

Une autre immunité très importante est ce qu'on

Source : BIU Cujas

de l'hotel de l'ambassade

appelle la franchise de l'hotel 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 plus qu'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 entraine ; l'Etat national ne pourrait accomplir aucun acte d'autorité dans l'hotel 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'hotel 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'hotel 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 connaitre 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 hotels 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. Barthou). Cependant en Novembre 1936, une conférence internationale réunie à Genève a adopté deux conventions, l'une pour la prévention et la répression du terrorisme, l'autre pour la création d'une Cour pénale internationale, dont la Ière a été aussitot signée par les Délégués de 20 pays, la 2ème

Source : BIU Cujas

par ceux de 10 pays, dont la France dans les deux cas (V. résumé mensuel des travaux de la S.D.N. de nov. 1937). En principe, l'homme politique qui a échoué après un coup d'Etat, ou une révolution et qui réussit à se réfugier dans un hotel 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. Les ambassades et légations étrangères à Madrid ont utilisé largement ce droit d'asile à Madrid au début de la guerre civile espagnole.

4° - Immunité fiscale

Enfin il est une dernière immunité qui est la plus pratiquée 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 a donné lieu à des abus flagrants, aussi certains pays ont-ils tendance à restreindre cette immunité.

## F - 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 absolument que la raison alléguée soit sérieuse, si elle n'est que fictive cela peut entrainer des incidents. Elle prend fin aussi par la démission qui ne doit pas etre 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.

## § 3 - 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 passer du cadre consulaire dans le cadre diplomatique et le concours d'admission se passe dans les mêmes conditions. La grande ressemblance est que tous deux sont composés de fonctionnai-

Source : BIU Cujas

res faisant également leur carrière à l'étranger. Mais le consul a surtout pour but d'assurer la protection des nationaux et du commerce national 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.

La France ne pratique que le système qu'on appelle le 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.

A - Nomination et hiérarchie

Les consuls sont toujours nommés par leur gouvernement.

Il leur faut un exequatur du gouvernement étranger, mais ils n'ont pas de lettres de créance à remettre.

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 les autres consuls de la région ; aujourd'hui ils ne le possèdent plus et il 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 trois dernières classes d'agents constituent une catégorie de personnel subordonné.

Source : BIU Cujas

B - Attributions

Le consul a surtout pour mission de protéger les nationaux et le commerce national à l'étranger. Il possède de ce chef une certaine fonction de controle 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 immunités 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.

C - 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 reconnait 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 reconnait 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.

D - Les consuls dans les pays hors chrétienté

Nous avons laissé de coté jusqu'ici un cas tou


Source : BIU Cujas

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, chapitres ; 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 obtenus par la France à l'égard de la Turquie au temps de Soliman le Magnifique et 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 non musulmans et le consul pour les étrangers non musulmans. Ces capitulations avaient été étendues 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, puis l'Extrême-Orient et 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 la notion d'une loi civile et religieuse identique et qu'il organise une administration, une police et une justice régulières, il n'y a plus lieu à maintenir les capitulations qui évidemment représentent aujourd'hui une atteinte à la souveraineté. Elles viennent également d'être supprimées pour l'Egypte, à la Conférence de Montreux (1936).

Les pays peu nombreux, qui ont encore des capitulations 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 sou-

Source : BIU Cujas

mise à la Cour Permanente, en ce qui concerne ses rapports avec la Belgique, mais en 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 période de troubles 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 disparaitre 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 égoistes 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 se rapprochant de celles des capitulations. Il est possible qu'il en soit de même en Syrie quand le projet de traité entre elle et la France entrera en vigueur. Donc un régime analogue à celui des capitulations n'est pas encore complétement disparu.

Remarquons que là où existaient les anciennes 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 coté et le St-Siège de l'autre. Ceci est en train de disparaitre ; chaque Etat exercera directement la protection de ses nationaux.

Source : BIU Cujas

## Section II

## Organes internationaux

### La Société des Nations[1]

Le respect du droit à l'état pur, non sanctionné, n'est pas encore une vérité de l'ordre international, en admettant qu'il doive jamais le devenir. La création de la Société des Nations avait été une tentative en vue de donner au droit international le caractère formel qui lui manque trop souvent pour devenir un droit positif muni de sanctions. Cette tentative a échoué après avoir paru réussir pendant une quinzaine d'années ; elle a eu trop d'importance pour qu'on ne lui consacre pas quelques développements.

Rapide historique

La Société des nations est née de la crainte qu'on avait eue à la fin de la Grande Guerre - qui avait coûté plus de dix millions de morts et douze cents milliards de biens détruits ! - du recommencement d'une semblable catastrophe. On chercha à réaliser sur une plus grande échelle ce qu'avait essayé de faire au Moyen Age la Chrétienté sur le plan religieux, avec la Paix de Dieu et la Trêve de Dieu ; puis, en 1818, la Sainte-Alliance sur le plan politique ; enfin au milieu du siècle dernier les Etats-Unis pour les deux Amériques. Malheureusement, en 1919, les deux conceptions latine et anglo-saxonne s'opposèrent ; elles faisaient de la Société des Nations un organisme où tout reposait sur l'opinion publique internationale. Cet organisme était privé de tout pouvoir effectif, du droit de prendre des décisions et du pouvoir de les faire exécuter ; les membres de la Société conservaient leur souveraineté presque entière. Ce régime de démocratie d'Etat égalitaire, après une courte période de succès apparents, devait amener une chute que dix ans plus tôt

---

(1) V. Olof Hoijer : Le Pacte de la S.D.N. ; (Paris, 1926) ; Dix ans de coopération internationale, V.G. Ottlick, Annuaire de la S.D.N. ; J. Ray, Commentaire du Pacte de la S.D.N. selon la politique et la jurisprudence des organes de la Société ; (Paris 1930).

Source : BIU Cujas

personne n'eut osé prévoir aussi profonde et aussi rapide.

La Société des Nations, d'abord formée entre les Puissances alliées et associées et les Neutres invités par elles à y accéder puis ouverte aux Empires centraux, comprenait quelques années après sa création plus de soixante Etats, c'est-à-dire la presque totalité des Etats civilisés, dont tous les plus grands, à part les Etats Unis qui sont toujours restés à l'écart et l'Union des Républiques socialistes soviétiques, qui n'y est entrée qu'en 1934, alors que l'Allemagne (entrée en 1926) et le Japon venaient déjà de la quitter. La Russie fut déclarée exclue de la S.D.N. en 1939 lors de son attaque contre la Finlande. La France a déclaré se retirer en 1941, de sorte qu'il ne reste plus à la S.D.N. qu'un seul grand Etat, l'Angleterre comme membre permanent du Conseil. Pouvait entrer à la S.D.N. tout Etat qui se gouvernait librement, donnait des garanties effectives de son intention sincère d'observer ses engagements internationaux, acceptait en ce qui concernait ses armements le règlement établi par la Société et dont enfin l'admission était prononcée par les deux tiers de l'Assemblée.

Nature juridique.

On a beaucoup discuté sur sa nature juridique. La Société des Nations était évidemment une personne du droit international, ayant dans certains cas, d'ailleurs rares, une volonté collective distincte de celle de ses membres, - tel était le cas des décisions prises à la majorité, - mais ce n'était certainement ni un Super-Etat ni même un Etat fédéral, tout au plus une Confédération d'Etats, ou, comme l'indique le terme anglo-saxon de League, un groupement à but limité dont les membres restaient souverains, une sorte d'alliance internationale en vue du maintien de la paix

Organisation

Les organes de la Société des Nations étaient au nombre de trois : l'Assemblée, le Conseil et le Secrétariat permanent (la Cour permanente de Justice internationale, prévue par l'article 14 du Pacte, devait être créée en 1920 dès la première réunion de l'Assemblée).

Assemblée

L'Assemblée se composait des représentants de tous les membres de la Société ; chaque Etat avait une voix; le principe de l'égalité était donc pleinement respecté. Elle se réunissait en session ordinaire une fois par an, en général en septembre ; les deux langues officielles de la Société étaient le français et l'anglais.

Source : BIU Cujas

Le Conseil

Pour le Conseil, on avait renoncé au principe de l'égalité. Il comprenait au début neuf membres, dont cinq permanents, représentant les Principales Puissances alliées et associées (France, Grande-Bretagne, Italie et Japon ; les Etats-Unis défaillants furent remplacés en 1926 par l'Allemagne, puis, après le départ de celle-ci par l'U.R.S.S. en 1934), et quatre membres non permanents, nommés par roulement pour trois ans parmi tous les autres membres. Primitivement, la majorité au Conseil était donc assurée aux grandes puissances. Mais très vite le nombre des membres élus fut considérablement augmenté, si bien qu'à partir de 1936, les membres permanents, d'ailleurs diminués de l'Allemagne, du Japon et de l'Italie, ne forment plus que le quart du Conseil au lieu d'en constituer la majorité.

Le Conseil se réunissait assez fréquemment, au début tous les trimestres, puis trois fois par an, sans compter les sessions exceptionnelles ; il choisit librement le temps et le lieu de ses réunions ( en général Genève ). Comme à l'Assemblée, ses décisions sont prises à l'unanimité, et ce principe ne reçoit en dehors des questions de procédure que de rares exceptions ; à plusieurs reprises, il fut question de modifier cette règle de l'unanimité, mais toujours sans succès.

Le Secrétaire permanent

Le Secrétariat permanent, établi à Genève, comportait un poste de Secrétaire général, qui n'aura eu que deux titulaires, un Anglais d'abord, Sir Eric Drummond, puis un Français, M. Avenol. Le Secrétaire général, nommé par le Conseil avec l'approbation de l'Assemblée, nommait lui-même le reste du personnel du Secrétariat, directeurs, sous-directeurs, et un nombreux personnel secondaire.

On avait voulu faire de ces fonctionnaires, dont le personnel supérieur jouissait des immunités diplomatiques, de véritables fonctionnaires internationaux, ne recevant d'instructions d'aucun gouvernement particulier. Mais très vite, les divers gouvernements exigèrent une sorte de répartition proportionnelle entre Etats, et certains ne voulurent voir dans leurs représentants qu'une sorte de fonctionnaires nationaux investis de fonctions internationales dans l'intérêt de leur Etat d'origine.

Organes auxiliaires

En dehors de ces organes institués par le Pacte, la Société des Nations comportait un assez grand nombre d'organes auxiliaires créés par le Conseil, souvent sur la proposition de l'Assemblée. C'étaient notamment certaines commissions, temporaires ou permanentes, comme la commission des mandats, la commis-

Source : BIU Cujas

sion internationale de Coopération intellectuelle, et aussi certains hautscommissariats, ceux pour la Ville libre de Dantzig et pour les réfugiés. Enfin et surtout
La C.P.J.I. il faut citer la Cour permanente de Justice internationale, créée en 1920 en vertu de l'article 14 du Pacte, sur laquelle nous aurons occasion de revenir, et l'organisation internationale du travail, créée par la Partie 13 du Traité de Versailles ; elle comporte une Conférence générale, sorte de Parlement international du travail et un bureau international du travail, dont le premier directeur fut M. Albert Thomas.

Répartition des attributions entre les organes

Attributions

La Société des Nations, en avance sur ce point, avait comme beaucoup d'Etats aujourd'hui rejeté le principe de la séparation des pouvoirs. Aux termes des articles 3 et 4 du Pacte, l'Assemblée et le Conseil connaissent tous deux "de toute question qui rentre dans la sphère d'activité et qui affecte la paix du monde". Certaines attributions leur étaient communes; ces deux organes les exerçaient soit concurremment (révision du Pacte), soit séparément, selon que l'un ou l'autre était d'abord saisi (enquête-examen de l'article 15 pour les cas susceptibles d'entrainer une rupture).

D'autres attributions étaient propres à chacun de ces organes : c'était pour l'Assemblée l'admission de nouveaux membres et la révision des traités devenus inapplicables ou dont le maintien pouvait mettre en péril la paix du monde (article 19).

Le Conseil, réuni plus fréquemment, avait aussi des attributions beaucoup plus nombreuses : limitation des armements (articles 8 et 9 du Pacte), garantie collective contre toute agression extérieure (article 10, un des articles essentiels du Pacte, avec l'article 15), exclusion pour violation du Pacte des membres de la Société (article 16) qui fut appliqué à l'U.R.S.S. en décembre 1939 .

La Société des Nations avait été créée avant tout en vue de garantir l'intégrité territoriale et l'indépendance politique de ses membres (article 10), et, dans ce but, de prévenir et de réprimer la guerre, soit entre ses membres, soit même entre Etats non membres (article 17). Chose curieuse, ce sont ces deux résultats essentiels qu'elle devait le moins bien obtenir ; de nombreuses guerres et de non moins nombreuses annexions par la force ont eu lieu pendant les vingt années de son fonctionnement (1920-1940). C'est au contraire dans son activité sociale et humanitaire qu'elle a été la plus heureuse ; elle a obtenu dans

Source : BIU Cujas

est ordre de choses des résultats qui n'avaient jamais pu l'être jusque-là par voie de négociations particulières entre Etats : protection internationale des travailleurs, lutte contre le travail des femmes et des enfants, contre le trafic des stupéfients, contre le commerce des armes de guerre, secours aux réfugiés, d'abord russes et arméniens, puis grecs, assyro-chaldéens, sarrois, etc...

La répression de la guerre. Les guerres licites ou illicites.

Distinction des guerres licites ou illicites

Il ne faut pas hésiter à reconnaître au Pacte le grand honneur d'avoir pour la première fois, en distinguant entre les guerres licites ou illicites, instauré dans le droit international positif une distinction qui rappelle l'ancienne distinction des théologiens, toujours restée théorique, entre la guerre juste et la guerre injuste. Quatre cas de guerre étaient nettement déclarés illicites, donc considérés comme injustes même en droit international positif : guerre commencée sans qu'on ait eu recours à la procédure d'arbitrage ou à la médiation du Conseil, -guerre commencée avant l'expiration du délai de trois mois qui doit suivre la décision des arbitres ou le rapport du Conseil (article 12),- guerre déclarée par un membre à un Etat qui s'est conformé soit à la décision arbitrale intervenue, soit à la recommandation du rapport voté à l'unanimité par le Conseil (articles 13 et 15 § 6).

Certaines guerres restaient licites : tel était le cas bien entendu de la guerre de légitime défense, et aussi de la guerre d'exécution forcée (art. 10, 11 et 13 § dernier, 16 § 2 et 17 du Pacte) ; puis malheureusement aussi de deux autres cas qui constituaient les graves lacunes du Pacte : cas où le Conseil n'avait pu voter son rapport à l'unanimité (art. 15 § 7), et aussi, d'après une solution qui est discutée, cas où le Conseil reconnaissait que le différend portait sur une question laissée par le droit international à la "compétence exclusive" d'une des parties (art. 15 § 8).

Mesures de sauvegarde de la paix

Les organes de la Société, Assemblée et Conseil, pouvaient en cas de guerre ou de menace de guerre prendre les mesures propres à sauvegarder la paix entre les nations ; tout membre de la Société pouvait aussi attirer l'attention de l'Assemblée ou du Conseil sur les circonstances de nature à affecter les relations internationales (art. 11) ; aux termes de l'article 19, malheureusement d'une imprécision déconcertante comme procédure et comme sanctions, "l'Assemblée peut,

Source : BIU Cujas

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 pourrait mettre en péril la paix du monde".

Les Etats qui n'avaient pu résoudre par la voie des négociations directes un litige survenu entre eux devaient aussi d'eux mêmes saisir l'Assemblée ou le Conseil. Le Pacte n'avait pas osé imposer l'arbitrage aux Etats, même pour les questions juridiques (réserve de l'article 13 : si le différend est susceptible, à leur avis, d'une décision arbitrale ou judiciaire) ; mais il leur imposait l'obligation d'opter entre l'arbitrage (ou la juridiction de la Cour permanente après sa création) et la médiation du Conseil ; chaque Etat s'engageait à ne recourir en aucun cas à la guerre avant l'expiration d'un délai de trois mois après la sentence rendue ou le rapport voté par le Conseil. D'ailleurs, "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 conformera. Faute d'exécution de la sentence, le Conseil propose les mesures qui doivent en assurer l'effet". (art. 13).

Sanctions prévues

Enfin l'article 16 prévoit en certains cas la possibilité de sanctions énergiques ; d'abord des sanctions économiques opérant de plein droit (rupture de toutes relations commerciales et financières avec l'Etat coupable de recours à la guerre contrairement à ses engagements, et avec ses nationaux ) ; - et, en cas de nécessité, recours possible à des sanctions militaires, pour lesquelles les membres conviennent (la Suisse exceptée) de se prêter un mutuel appui et de faciliter le passage sur leur territoire des forces de tout membre de la Société participant à l'action collective .

Mais la proposition française de création d'une force internationale ayant été rejetée, il eut fallu lors de chaque sanction militaire de cet ordre, toute une série de négociations pour décider d'abord si l'on devait recourir à l'exécution forcée, puis avec quels effectifs elle serait menée, quels Etats les fourniraient, etc... retards très dangereux en présence d'un Etat déjà prêt à la guerre.

Appréciation critique du Pacte de la Société des Nations. Peut-être était-il difficile d'espérer réussir dès la première fois une entreprise de cette importance ; mais au lieu de progrès ce fut très vite



Source : BIU Cujas

un recul dû à un manque de confiance et de volonté qui se manifesta. Dès sa seconde session, l'Assemblée vota une série de mesures qui atténuaient considérablement les sanctions organisées par le Pacte ; à sa quatrième session, il s'en fallut d'une voix, celle de la Perse, qu'elle n'adoptât une mesure supprimant pratiquement l'obligation de garantie collective de l'article 10, épine dorsale du Pacte. Et nous allons voir bientôt que tout essai de réforme du Pacte devait échouer devant la règle égalitaire et démocratique de l'unanimité, due à la volonté arrêtée des membres de maintenir leur souveraineté.

Son manque d'autorité

Dès le début, la Société des Nations fit preuve d'un manque d'autorité complet dans l'affaire de Vilna, qui devait opposer pour vingt ans la Pologne et la Lithuanie et empêcher la formation d'une Union baltique entre ces deux Etats et les trois autres Etats baltes, Lettonie, Esthonie et Finlande. Il en fut de même dans la suite, dans tout le cours de son existence, à part le cas du conflit italo-éthiopien et l'exclusion de la Russie en 1939, la Société des Nations se borna presque toujours, en présence des violations du Pacte les plus flagrantes, à de simples protestations verbales.

Essais infructueux de combler les lacunes du Pacte

Lors des premières sessions de l'Assemblée, certains membres, profitant de l'enthousiasme des débuts, espérèrent pouvoir combler les lacunes du Pacte. A deux reprises, avec le Pacte d'assistance mutuelle et le Protocole de Genève, ils échouèrent devant la résistance de la Grande-Bretagne. Par le Protocole de Genève (voté à l'unanimité en 1924 par l'Assemblée et qui tomba l'année suivante devant le refus de ratification de la Grande-Bretagne), les Etats signataires se mettaient d'accord sur une définition juridique de l'agresseur : serait considéré comme tel l'Etat qui refuserait l'arbitrage ou qui, après l'avoir accepté, se refuserait à exécuter la décision intervenue ; ils s'engageaient à accepter les cas d'arbitrage obligatoire prévus par l'article 13 du Pacte et l'article 36 du statut de la Cour Permanente de Justice internationale ; ces cas visaient les questions d'ordre juridique, comme l'interprétation des traités et d'une façon générale tout point de droit international. Le Protocole essayait enfin, en instituant un arbitrage obligatoire et une nouvelle médiation du Conseil de faire disparaître les deux lacunes graves de l'article 15, §§ 7 et 8 (vote non unanime du Conseil et cas de compétence exclusive).

Le seul essai d'amélioration du Pacte qui fut un moment réalisé en droit positif résulta des fameux

Source : BIU Cujas

Les accords de Locarno

accords de Locarno (1925) qui essayèrent d'accomplir des réformes du meme ordre sur un terrain plus restreint : Allemagne, France et Belgique d'un coté, avec la Grande-Bretagne et l'Italie comme puissances garantes (Locarno rhénan) Allemagne, Pologne et Tchécoslovaquie d'un autre coté (Locarno oriental). D'après ces accords, l'arbitrage devenait obligatoire dans tous les cas de conflit international ; l'Allemagne s'engageait, librement cette fois à respecter le statu quo relativement à ses frontières, et de plus; à l'ouest, à respecter la zone démilitarisée de 50 kilomètres à l'est du Rhin, dont la violation devait etre considérée comme un acte hostile. On sait que l'Allemagne se déclara dégagée des obligations du Pacte de Locarno à la suite du traité d'assistance mutuelle intervenu le 2 mai 1935 entre la France et la Russie.

Le Pacte de Paris
Pacte Briand-Kellogg

Une troisième tentative, et cette fois extremement générale, visant un plus grand nombre d'Etats encore que le Pacte de la Société des Nations, devait etre faite en vue de réaliser "la mise hors la loi de la guerre" par le Pacte de Paris (Pacte Briand-Kellogg) du 27 aout 1928. Ce Pacte fut signé par la presque totalité des Etats civilisés, y compris les Etats-Unis et le Brésil, non membres de la Société des Nations ; mais il comportait certaines réserves dangereuses de la part des Etats-Unis (doctrine de Monroe) et de la Grande-Bretagne ; il n'organisait aucune sanction positive, et à ce point de vue il était donc encore très au-dessous du Pacte de la Société des Nations ; enfin il présentait avec ce Pacte certaines divergences que les divers gouvernements après plusieurs années d'efforts à Genève, ne purent arriver à faire disparaitre. En réalité, ce nouvel accord affaiblissait plutot le système sociétaire d'organisation collective de la sécurité.

L'échec de la S.D.N.

Après l'échec de la Société des Nations dans l'affaire italo-éthiopienne, les Etats restés dans la Société s'aperçurent eux-memes que la Société des Nations - en bonne partie par leur faute d'ailleurs n'était plus qu'une "grande illusion". Quelques-uns des membres les plus importants, Allemagne, Japon, Italie s'en étaient déjà retirés ; d'autres, comme la Suisse, la Belgique, ne pensaient plus qu'à renforcer leur neutralité ou à la faire de nouveau reconnaitre ; d'autres Etats-membres enfin, en Afrique et en Europe meme, n'allaient pas tarder à disparaitre par voie de conquete, sans que la Société des Nations, qui avait encore vigoureusement protesté contre l'agression russe en Finlande et exclu la Russie de la

Retrait de nombreux membres

Source : BIU Cujas

Société, parut s'en soucier et ripostat même par de simples condamnations verbales, comme elle l'avait fait en 1935 et en 1936 à l'égard de l'Allemagne. Tout le monde avait perdu confiance ; c'était le retour à l'état d'esprit d'avant la guerre de 1914.

Les deux tendances extrêmes

L'institution nouvelle sur laquelle on avait fondé tant d'espoirs échouait donc ; la tentative de réaliser une paix définitive était manquée. On n'avait jamais su prendre parti ; on avait toujours oscillé entre les deux tendances extrêmes, le maintien de la souveraineté sans restriction des Etats -tendance générale des gouvernements-, et au contraire la création d'un véritable super-Etat seul investi de la souveraineté, tendance fréquente des publicistes partisans de la Société des Nations et que ne pouvaient admettre les Etats membres. C'est entre ces deux tendances extrêmes qu'il eut fallu trouver la via media, répudiant d'un côté comme de l'autre, pour la Société elle-même comme pour ses membres, toute velléité de souveraineté absolue, de façon à ce que, suivant le mot célèbre de Mirabeau, le droit seul fut le souverain du monde. Entre les anciennes Confédérations d'Etats sans pouvoir effectif, et certains Etats fédéraux modernes, très proches de l'Etat unitaire, comme l'Allemagne de Weimar il était possible de trouver un juste milieu. Il n'est pas d'institution positive qui n'ait besoin d'un point d'appui matériel, -le Saint-Siège lui-même l'a éprouvé- ; le droit positif n'est pas une notion d'ordre purement spirituel comme la morale ou le droit naturel ; il n'y a pas de droit positif possible là où il n'y a ni loi, ni juge, ni sanction, et tel était en réalité le cas de la Société des Nations dès qu'elle se trouvait en présence d'une mauvaise volonté formelle.

Vues d'avenir

Une réforme du Pacte suffirait-elle pour remettre à flot la grande institution qu'on a si tristement laissé tomber ? Il est maintenant trop tard pour entreprendre sur les mêmes bases ce qu'on n'a pu réussir en ces vingt dernières années. D'ailleurs ce n'est pas d'une question de textes nouveaux qu'il s'agirait, mais bien plutôt d'un esprit nouveau et d'une volonté ferme qui ont toujours manqué jusqu'ici . C'est la forme de démocratie égalitaire et parlementaire, avec son absence de pouvoir effectif, avec toutes ses lenteurs et complications de commissions, sous-commissions, discours et rapports non suivis d'effet, qu'il faudra abandonner pour la nouvelle institution internationale, comme on a déjà commencé à le faire à l'intérieur des Etats.

La création d'une nouvelle organisation interna-

Source : BIU Cujas

tionale, sous le nom ancien de Société des Nations ou sous un autre, parait bien etre une nécessité ; il ne saurait etre question de rester sur cet échec. La société internationale ne peut continuer à vivre inorganisée, sous la menace de guerres continuelles, rendues toujours plus terribles par les progrès memes de la science. Puisque l'essai de démocratie égalitaire des Etats a échoué et qu'il semble bien impossible de compter sur une majorité de petits Etats pour assurer le respect du pacte social, il faudra très probablement une société d'Etats fonctionnant sous la direction de quelques grands Etats décidés à faire aboutir une organisation internationale qu'ils sauront faire respecter. Non point seulement en Amérique ou en Asie, mais aussi en Europe, la Société des Nations de 1919 n'avait jamais su se faire respecter meme des petits Etats ou de ceux qu'avaient créés les traités d'après guerre : il existait entre la Pologne et la Lithuanie, la Hongrie et la Roumanie, la Bulgarie et ses trois voisins, des conflits permanents que ni Conseil ni Assemblée n'avaient jamais pu arbitrer.

Autres méthodes et esprit nouveau

D'autres méthodes sont donc nécessaires et un esprit nouveau devra se manifester. Ce qu'il faut, je l'ai déjà dit il y a plusieurs années, "c'est la reconnaissance d'un droit international à fondement moral, l'abandon d'un individualisme national excessif, la volonté de faire respecter partout le droit commun international, meme au prix de sacrifices momentanés, en général peu lourds en comparaison du danger à courir, qui est la réapparition de l'ancienne anarchie internationale et du droit de la force.

Il n'y aura jamais en ce monde de paix automatique et définitive, et moins encore entre Etats qu'en droit interne. La paix, comme l'ordre dont elle est la conséquence, ne sera jamais qu'une création continue. Aussi longtemps que les diverses nations ne seront pas convaincues de ces vérités de bon sens et qu'elles chercheront en toute occasion à faire passer leur intéret particulier avant l'intéret universel, il sera inutile de chercher à fonder une nouvelle société des Nations".

## Le Panaméricanisme

La question qui se trouve soulevée par ce dernier cas (et qui du point de vue théorique l'est aussi par l'Union européenne) est celle de savoir si la Société des Nations doit nécessairement etre uni-

Source : BIU Cujas

que ou s'il peut y en avoir plusieurs.

A coté 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 société des nations restreintes des personnes juridiques internationales ? Ont-elles des organes propres ?

Et surtout peuvent-elles prétendre etre règlées 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 etre considérés comme possédant une personnalité internationale ? La réponse ne parait 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 pousuivre à plusieurs un but déterminé et elles veulent n'etre considérées que comme une seule 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 intérets 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 intérets distincts de ceux de ses membres. Il semble aussi qu'elle a ses organes propres puisqu'il y a des Congrés 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 etre acceptés par tous les Etats. Elle n'a guère encore qu'un rôle de préparation ; ce qui rend sa personnalité internationale douteuse pour certains juristes.

Source : BIU Cujas

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 coté 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 mêmes (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 etre 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.

Divergences possibles dans 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 des 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 trou-

Source : BIU Cujas

vèrent massacrés par des individus qu'on supposait etre 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 imposé des responsabilité 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 plutot qu'à l'égard de simples particuliers, mais ce ne pouvait etre 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 conquete à la différence de ce qui a lieu en Europe. (doctrine de Stinson). 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 grand comme la France, l'Espagne et l'Italie réunies ; ce fut le cas des Etats-Unis lors de leur conquete 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 une Etat voisin plus fort. Admettons meme qu'jourd'hui qu'il en soit autrement ; y a-t-il là une différence fondamentale avec l'Europe ? Pas du tout, puisque la meme règle était affirmée de la façon la plus nette par l'article 10 du Pacte de la S.D.N. qui comprenait la presque totalité des Etats d'Europe. Donc à ce point de vue encore pas de différence entre Amérique et Europe.

Les "doctrines

N'existe-t-il pas cependant des divergences

Source : BIU Cujas

américaines" en ce qui concerne ce que l'on appelle les doctrines américaines, doctrine de Monroe, de Drago, de Tobar.

## I - Doctrine de Monroe

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 Monroe est de décembre 1823, à la suite des évènements suivants.

Les circonstances

Il y eu d'abord la prétention de la Russie d'occuper effectivement la cote nord est de l'Amérique du Nord, l'Alaska, qui en théorie lui appartenait mais n'avait pas été occupée effectivement jusque là. Les Etats-Unis savaient que si l'occupation effective de la Russie avait lieu c'était la fermeture de toute cette cote 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 du venir à l'aide de l'Espagne pour lui permettre de maintenir sa domination sur ses colonies révoltées.

Les 3 principes du prés. Monroe

C'est alors que le président Monroe 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 reconnaitre que ce message était très justifié. Il apparait 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,


Source : BIU Cujas

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 dans les cas où une intervention était nécessaire pour l'établissement de l'ordre international. C'est exact et 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 Monroe se présente d'une façon toute différente de celle dont elle se présentera quelques années après.

Nouvelle interprétation de la doctrine de Monroe

La situation change en effet lorsque les Etats-Unis, étant devenus toujours plus puissants, une nouvelle interprétation de la doctrine de Monroe 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 à intervention, rejeté par les Etats-Unis pour les Etats d'Europe, 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 Théodore 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 Monroe 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 Monroe

Quelles sont les applications les plus remarquables que la doctrine de Monroe a reçues au cours du siècle dernier ?

Source : BIU Cujas

L'une des plus importantes date de 1895. Un conflit de frontières surgit entre le Vénézuéla et la Grande-Bretagne au sujet de la Guyanne anglaise dont les frontières étaient fixées de façon très imprécise. Le président des Etats-Unis intervint pour empecher la Grande-Bretagne d'abuser de sa puissance et il fit soumettre le conflit à un arbitrage dans lequel les arbitres devaient etre 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 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 nations européennes des sommes dont il se refusait de payer les intérets. 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 Monroe n'a plus grande portée pratique.

Que faut-il penser de cette doctrine de Monroe 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 intéret.

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 intéret. Ils avaient par exemple participé à la conférence d'Algésiras ; de meme 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 contradiction.

Pendant la guerre, ils intervinrent en faveur des Alliés. Ils pensèrent meme lorsque la guerre fut

Source : BIU Cujas

terminée, à accepter un mandat sur la Palestine, la Syrie, l'Arménie, et peut etre 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, en Chine notamment, ou meme d'Océanie (aux Philippines) ; ils interviennent chaque fois qu'ils croient y avoir un intéret ; dans le cas contraire ils s'abstiennent. Il n'y a pas besoin pour cela d'une doctrine de Monroe et on peut dire qu'à ce point de vue encore elle apparait comme sans intéret.

Reste le principe de la non intervention de l'Europe dans les affaires de l'Amérique. N'existe-t-il pas toujours et meme 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'ui, ils reculent devant les conséquences de cette intervention et la responsabilité qu'elle entraine, car leur droit de controle suppose la possibilité d'user le cas échéant de moyens de pression sur les autres Etats américains.

Voici un cas où les Etats-Unis ont reculé devant les conséquences directes du droit qu'il 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'installations ennemies (poste de télégraphie sans fil) sous la condition qu'il n'y ait pas d'occupation permanente.

D'après cette nouvelle interprétation plus raisonnable de la doctrine de Monroe, les Etats non 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'agiraient qu'en cas d'occupation permanente ; or l'article 10 du Pacte de la S.D.N. interdit toute

Source : BIU Cujas

occupation permanente. Nous voyons donc disparaître cette prétendue différence entre le droit international public américain et l'européen. La doctrine de Monroe 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 Nord-Américains aient souvent protesté contre cette filiation.

C'est le cas notamment de la doctrine de Drago.

## II.- Doctrine de Drago.

Drago était un ministre de la République Argentine 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 ce sont des ré-

Source : BIU Cujas

clamations 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.

## III .- Doctrine de Porter

La doctrine de Porter consiste à déclarer qu'en 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.

## IV.- 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 reconnaitre 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.

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 a reconnaitre 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 reconnaitra 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

Source : BIU Cujas

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 reconnaitre immédiatement un gouvernement révolutionnaire, mais on ne peut exiger le droit de controler la régularité des élections qui viendront le confirmer.

## V.- 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 doctrine européennes et les doctrines américaines. Peut etre 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 neutralité ; elle faillit amener un conflit grave entre Etats européens et Etats américains au début de la guerre. Les Américains, étant neutres, avaient intéret 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 intéret 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'intéret 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'etre pas atteints par la guerre entre les 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 européen-

Source : BIU Cujas

ne ? 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 eut 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.

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 il n'avaient pas de marine de guerre, ont fait ce qu'ils ont pu pour lutter contre ces 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 séquestre des biens qu'on tache de faire pénétrer chez l'Etat agresseur ou réciproquement. Les Etats-Unis ont été les premiers à exercer rigoureusement ce droit de visite et de saisie dès leur entrée en guerre en 1917.

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 disparaitront complètement.

Restent deux divergences qui visent le droit de la paix ; l'une vise les fleuves nationaux et l'autre les 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, certains Etats se sont ouverts entre eux par traités, certains fleuves nationaux qui sont plus grands que les fleuves européens, et qui peuvent etre remontés assez haut par des navires de mer. Mais ici encore il n'y a pas de diver-

Source : BIU Cujas

gence profonde. Certains Etats américains se montrent peut etre entre eux par traités plus larges que les Etats d'Europe, mais c'est là une question de libres conventions. On peut concevoir que des Etats en devancent d'autres à ce point de vue de la règlementation des fleuves nationaux. Les Etats européens suivent d'ailleurs cette voie depuis la Conférence de Barcelone ; et il faut aussi reconnaitre que les Etats d'Amérique, sont loin d'etre unanimes en ce sens. Ici comme ailleurs, il y a opposition d'intérets 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 et les 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, intéret 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 circonstance 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 intéret 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'intérets. 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, meme 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 comme de l'Etat unitaire lui-meme. La France sous l'ancien régime a souffert d'une extreme diversité, en changeant de province on changeait de lois. Par réaction contre ce régime elle


Source : Bio Cujas
Reproduction interdite

est passée aujourd'hui à un régime d'uniformité législative presque absolu, dont souffrent plusieurs de ses provinces. 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 milliers 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 meme règle nous permettra de trancher la question de savoir si ces groupement 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 etre regrettable qu'on n'ait pas mieux réussi. Quant aux cours permanentes de justice internationale propres à un groupe d'Etat donné, de meme qu'il est impossible à l'intérieur de chaque Etat d'avoir uniquement une Cour suprême qui connaitrait 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 meme 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

Source : BIU Cujas

qu'un groupement continental, c'est l'Australie qui a réalisé l'union plus stricte d'un Etat fédéral. Nous arrivons à cette solution que s'il faut une communauté internationale 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 intérets 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 d'Etats 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 la 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.

## § 6 - Union européenne

L'Union européenne avait eu pour but de montrer que cette idée de groupements continentaux n'est pas propre aux continents autres que le notre. Elle constitue une de ces ententes régionales qui avaient été prévues par le Pacte meme de la S.D.N. dans son article 21. Elle est basée sur la communauté d'intérets, 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 de tant de défiance et d'égoisme que ce premier essai a échoué. 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

1ère réunion.

26 Etats européens admirent l'idée et furent représentés à la première réunion ; le gouvernement français fut chargé de présenter un mémorandum sur

Source : BIU Cujas

lequel les autres Etats pourraient discuter. On trouvera ce mémorandum dans notre Recueil de Textes du D.I.P.

Acceptation du principe par tous les Etats.

Trois mois après, le Quai d'Orsay avait reçu toutes les réponses et tous les Etats sans exception s'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 apparait comme la tendance commune de tous ces Etats. Tous professaient un certain sentiment de défiance à l'égard du nouvel organisme Ils ne consentaient à constituer qu'une association extrêmement lache avec un minimum d'organisation et sutout 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.

2ème réunion

La seconde réunion eut lieu le 8 Septembre 1930. Un rapport avait été rédigé qui concluait au renvoi dévant 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

La commission d'études de la S.D.N.

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 se réunit pour 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 alors 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. Au début certaines résolutions furent prises relativement à la crise agricole, à la préparation des travaux en vue de remédier au chomage et à la préparation de la conférence du blé. Depuis quelques années, la Commission d'études est en sommeil

Les résultats

Les résultats ont donc été pratiquement nuls Il semble que l'entreprise a été trop hative ; en tout cas il faut laisser à des organismes nouveaux de ce genre le temps de se développer et de faire la

Source : BIU Cujas

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.

Il avait été également fondé plusieurs groupements régionaux dont le plus important est la Petite Entente, qui réunit pour une politique commune la Tchécoslovaquie, la Yougoslavie et la Roumanie ; il a longtemps joué un rôle important dans la politique européenne, mais il a été très atteint par le démembrement de la Tchécoslovaquie. D'autres groupements ont essayé plus tard de se former sur des bases analogues, mais en fait, ils sont restés à la période préparatoire. Ce fut le cas de l'Entente balkanique, et aussi celui des Etats Baltes, dont l'union fut arrêtée par le conflit entre la Pologne et la Lithuanie. Si ces groupements avaient réussi à se rendre effectifs, comme la Petite Entente, l'union de ces groupements entre eux aurait pu être la meilleure préparation à une union européenne générale.

Il faut enfin indiquer le pacte de Saadabad, conclu entre la Turquie, l'Iran, l'Irak et l'Afghanistan.

## 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 :

Source : BIU Cujas

§ I - Naissance des Etats ; nous aurons ensuite à examiner :

§ 2 - Transformation et disparition des Etats

## § - 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 qt qu'ils vivent sous une autorité commune. Mais aujourd'hui l'Etat fait nécessairement partie de la communauté internationale et pour cela il doit etre 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 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 etre 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 etre obligé d'entretenir des rapports avec un autre Etat s'il n'a volontairement reconnu son caractère de membre de la communauté internationale.

Cette théorie est généralement abandonnée aujourd'hui et elle est remplacée par la théorie du juriste 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.

Théorie de la reconnaissance déclarative.

Cette théorie, beaucoup plus exacte que la précédente, repose sur cette idée que l'Etat existe dès que ses éléments essentiels sont réunis, de meme qu'en sens inverse une reconnaissance formelle ne pourrait pas donner la vie à un Etat qui ne réunit pas les éléments nécessaires.

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

La reconnaissance des Etats et la S.D.N.

Source : BIU Cujas

meme 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 enquete 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 enquete la reconnaissance du nouvel Etat est décidée, il est clair que cette admission vaut pour tous les 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 memes conditions qu'auparavant.

Récemment (Janvier 1936) un conflit a surgi entre l'Uruguay et la Russie : l'Uruguay accusait la Russie de se livrer à une propagande communiste en Amérique du Sud et il a rompu les relations diplomatiques avec elle. Chacun de ces deux Etats est resté sur ses positions et le Conseil s'est borné à écarter tout conflit trop vif ; heureusement les deux Etats sont loin d'etre voisins.

Au point de vue de l'opportunité

A coté du point de vue juridique, il y a le point de vue de l'opportunité. Selon que l'apparition de cet Etat plait ou non aux autres Etats, ils seront portés à le reconnaitre 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 parait long et il n'est rien auprès de certains autres. Quand les colonies du Sud, du Centre et meme 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'empeche pas le nouvel Etat d'exister et d'etre 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 de 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 reconnaitre pour rendre la chose définitive. Il y a eu des cas où une reconnaissance préma-

Source : BIU Cujas

turée 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 belligérants

La reconnaissance de belligérants 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, il faut ajouter aujourd'hui celui tout récent de l'Espagne de 1936 à 1939.

Sa double utilité

La reconnaissance de belligérants a une double utilité. Quand elle émane de l'ancien gouvernement qui lutte contre ceux qu'il 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 sont 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. Cette question a donné lieu à de nombreuses difficultés à propos des affaires d'Espagne, où elle a souvent été confondue avec la reconnaissance de gouvernement ou d'Etat; l'Allemagne et l'Italie d'abord, puis beaucoup d'au-

Source : BIU Cujas

très Etats ont reconnu le gouvernement du général Franco aux lieu et place de l'ancien gouvernement réfugié à Valence, puis à Barcelone, alors que la France et la Grande-Bretagne n'ont même pas voulu reconnaître jusqu'à la fin de la guerre la belligérance de tes insurgés, alors même qu'ils étaient maîtres des neuf dixièmes de l'Espagne.

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 réformer leur unité, la séparation devient 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 XIXème 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 reconnait son caractère d'Etat ; ce fut le cas de l'Allemagne et de l'Italie pour le parti nationaliste espagnol.

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.

La question de la reconnaissance a été très discutée dans la guerre civile d'Espagne actuelle, à la fois pour la reconnaissance de belligérance et pour celle de gouvernement. La solution de la seconde question, question politique, pouvait attendre, mais moins, semble-t-il, celle de la première, surtout question de fait, comme le fit remarquer Lord Russel, Premier Ministre britannique lors de la guerre de

la guerre se sécession. Le ministre des Affaires étrangères de Grande-Bretagne, M. Eden, a pu faire remarquer en 1938 que l'on n'avait jamais autant tardé que dans le cas actuel à faire une reconnaissance de bélligérance. La guerre a pris fin avant que la belligérance eut été reconnue. Et cependant, comme on l'a dit, il s'agit ici de la reconnaissance d'un fait, le fait de la belligérance, qui n'est pas douteux.

Pourquoi donc ce retard ? Parce qu'on a cru, à tort d'ailleurs, qu'il y avait un lien entre les deux reconnaissances, celle de belligérance et celle de gouvernement, alors que l'on ne voulait pas de la seconde pour des raisons politiques. Mais le vrai motif est la gene que la reconnaissance de belligérance aurait causée aux deux grands Etats voisins de l'Espagne, la France et la Grande-Bretagne, en troublant profondément leur commerce maritime (possibilité de blocus, droit de saisie meme en haute mer des navires neutres, transportant de la contrebande de guerre). De plus, on pouvait craindre aussi que la guerre civile reconnue ne dégénérat en guerre générale. Aussi a-t-on préféré une déclaration de non-intervention ou de non ingérence, sorte de neutralité plus complète, puisqu'elle interdit toute aide, non-seulement à l'Etat meme, mais aussi à ses nationaux.

Cette solution eut peut etre été bonne si la non ingérence ne s'était souvent révélée une duperie L'Allemagne et l'Italie, d'un coté; la Russie et le Mexique de l'autre, d'autres Etats encore, par eux-memes ou par leurs nationaux, vinrent en aide à l'un des belligérants. Il fallut adopter des systèmes compliqués, fermeture et controle des frontières terrestres, contrôle maritime, service de navires patrouilleurs, etc... solutions coutouses et qui ne se sont pas toujours montrées efficaces.

Les gouvernements de faits

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 etre 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 momentenément 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

Source : BIU Cujas

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 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 etre 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 ? Le cas de l'Espagne en 1939 montre l'importance de la question.

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'ancien gouvernement régulier ; le gouvernement de fait local est celui qui n'a triomphé que dans une province ou une ville par exemple.

r' Gouv. de
it 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, le 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 des peuples. 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 etre respectés par les gouvernements revenant au pouvoir. C'est l'un des

Source : BIU Cujas

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 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 revient 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 jusqu'au jour de leur abrogation régulière pour certaines d'entre elles.

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 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° Gouvernement 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 partie restreinte du territoire, une province ou une ville, il est certain qu'on ne peut pas avoir 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 reve-

Source : BIU Cujas

venant 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 et si les fonds ont été dépensés pour lutter contre le gouvernement légal qui finit par triompher 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, intéresse directement la communauté internationale. Dans les pays où la question se posait souvent, parce qu'ils 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.

Doctrine de Wilson

Nous connaissons déjà la première ; quelques mots seulement de la seconde, celle 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 à priori sa sympathie à un gouvernement révolutionnaire ? et cependant cette doctrine est excessive. Appliquée intégralement elle aboutirait à de véritables interventions effectuées arbitrairement dans les affaires intérieures des autres pays. Ainsi le gouvernement des Etats-Unis 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 aux Etats-Unis même des protestations très vives se sont élevées à plusieurs reprises contre ce fait que le maintien de la violente persécution religieuse au Mexique

Source : BIU Cujas

était du à une 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 contrôle 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 en fait 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 les Etats membres ; de plus, puisque c'est 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 Monroe, 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 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 plutot 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

Source : BIU Cujas

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 Lithanie à l'occasion de la capitale de la Lithuanie, Vilna (qui dut etre remplacée par Kowne ou Kaunas). 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 Lithanie 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.

Question de Vilna

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)

## § 2 - Transformation et disparition des Etats

Les causes de transformation et de fin des Etats sont fort nombreuses. Ce peut etre d'abord la fusion de plusieurs Etats en un seul ; c'est ce qui s'est produit en Italie lorsque le Royaume Piémont a ré-

---

(1) Sur cette question - V. les consultations de MM. de la Pradelle, Le Fur et Mandelsten, dans la Revue de Droit International de 1928 et l'article de M. C. Scelle 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

uni 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 le 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 des deux cotés, comme dans le cas de l'annexion du Comté de Nice et de la Savoie à la France en 1860, mais plus souvent il est forcé, comme l'annexion de l'Alsace-Lorraine par l'Allemagne en 1871.

A l'inverse de ces cas d'annexion, il peut y avoir division d'un Etat. Tantot 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, tantot 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, (1932à pour le Mondchoukouo, 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 XIXème 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.

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 territoires par lui annexés.

Effets quant aux traités

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.

Exception : traités de frontière

Source : BIU Cujas

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 possèdaient des propriétés sur la rive gauche ; cette situation n'agait 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 cette 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... Par exemple, en 1871 l'Alsace-Lorraine a cessé d'appartenir à la France et cependant elle avait contribué à augmenter les dettes de cette dernière. Aussi, considère-t-on comme une question, non seulement d'équité, mais même, dans une certaine opinion, de droit positif que la province doit, quand elle est annexée, emporter en quelque sorte avec elle une part de la


Reproduction interdite

Source : BIU Cujas

dette publique de l'ancien Etat. Il y a là une question de justice qu'on ne peut nier. Mais cette part doit etre proportionnelle à son importance. On a dit pendant quelque temps qu'elle devait etre 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 etre proportionnelle à la quotité des impots 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 très explicable et tient à ce fait que lorsqu'en 1871 le prince 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'intérets local

Nous ne parlons pas de dettes d'intéret local en ce qui concerne les communes annexées. Elle 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 contrepartie.

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 cons-

Source : BIU Cujas

titution allemande, et il n'y en aura pas besoin davantage en sens inverse à la fin de cette guerre-ci. Pour les autres lois, la chose est moins simple. On ne peut appliquer des lois que lorsqu'elles ont été promulguées et publiées dans le pays. Chacun est censé connaitre la loi, mais encore faut-il qu'on ait pu la connaitre; 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 etre 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 1919 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.

ffets quant 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. Pendant longtemps, il y a eu conflit entre ces deux doctrines. Les traités décidaient tantot

Source : BIU Cujas

selon l'une tantot selon l'autre. Le traité de Francfort de 1871 avait donné lieu à de graves difficultés à ce point de vue. Elles 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. Ce 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 extreme gravité pour les nationaux qui vont ainsi etre 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 d'un nouvel Etat peut opter en faveur de son ancien Etat. Les traités d'après guerre ont encore admis que l'option du mari entraine 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 ; aujourd'hui on tend au contraire à reconnaitre la possibilité pour la femme de conserver sa nationalité, en cas de mariage avec un étranger ; il serait donc possible qu'en cas d'annexion on admit maintenant la possibilité d'une option différente pour le mari et pour la femme.

La question des immeubles des optants

La question de l'option donne lieu à une série de problèmes dans lesquels les intérets de l'Etat annexant et les intérêtsde l'optant se trouvent parfois en conflit. Les optants peuvent-ils conserver les biens immeubles qu'ils possèdaient 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

Source : BIU Cujas

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 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 intérets 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. Au siècle dernier, le respect des droits individuels avait fait quelques progrès et on décidait 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 Tchéco-Slovaquie ; dans le cas de la Pologne, il y a pour les optants simple faculté de transférer leur domicidans l'Etat en faveur duquel ils ont opté.

Il est clair que la seconde solution tient davantage compte des intérets des individus que la première

La question de nationalité et d'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 1871ne peuvent que demander la nationalité française qui peut leur etre 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.

Source : BIU Cujas

## Section II

## Théorie générale des droits et des devoirs des Etats

### §. I - Les droits fondamentaux des Etats.

La question des droits fondamentaux

Il semble que du moment qu'on reconnait des droits et des devoirs aux Etats il y ait lieu de leur reconnaitre 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-etre 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 deux 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 sür les droits particuliers des Etats. On retrouve ici la théorie individualiste qui fait reposer l'Etat sur les droits de 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 XVIIème siècle qui repose sur la notion 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 Etat que pour les individus. Une comparaison très juste a été faite en ce qui concerne la situation

Source : BIU Cujas

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 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 fondamentaux 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 pour les crimes commis sur leur territoire l'extradition du criminel qui avait réussi à s'enfuir. 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 maitre chez lui ? Prenons encore le droit de conservation ; il semble que voilà un droit fondamental de l'Etat. Or, certains Etats en avaient conclu qu'en vertu du droit de conservation, lorsqu'un Etat augmente ses forces (peut etre 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 ; c'est la théorie de la guerre préventive, admise par Kent, 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 produit-elle contre cette théorie à la fois erronée et dangereuse. Cette réaction finit même parfois par etre 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

Source : BIU Cujas

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 XVIIIème siècle qui ne parlait que des droits et non des devoirs la déclarations 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 déclaration des devoirs.

Il y a des droits essentiels des Etats

Il a fallu mettre de coté ces doctrines extremes. On a donc abandonné la théorie fausse des droits fondamentaux des Etats, considérés comme l'unique fondement du droit international, mais on reconnait 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 etre qualifiés aussi de droits fondamentaux. Les principes sont les suivants :

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 vis-à-vis des autres Etats.

Droit de conservation

Droit de conservation. En vertu de ce droit, l'Etat peut prendre des mesures de protection meme rigoureuses, par exemple mesures de protection contre des étrangers qui abuseraient de l'hospitalité qui leur est accordée, ou encore de mesures de protection contre l'introduction de marchandises dangereuses au point de vue hygiène ou sécurité (explosifs, opium, cocaine, bétail ou plantes malades). Ces mesures ne doivent etre prises que de bonne foi et en respectant les 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

Source : BIU Cujas

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 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 demander à 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 jmais eu théoriquement de langue diplomatique, parce qu'il n'y a jamais eu de traités ou de convention créant une langue diplomatique, mais en fait cette exception a existé pendant assez longtemps au cours des XVIIème et XVIIIème 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 avait été victorieuse, l'usage du français comme langue internationale a reçu une grave atteinte de ce fait qu'il y a eu tendance à admettre deux langues internationales. Le traité de Versailles est rédigé en français et en anglais ces deux langues faisant foi, ce qui créé 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 conquête moderne,


Reproduction interdite

Source : BIU Cujas

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, il se réservent le cabotage fluvial. Anciennement il y avait l'intercourse coloniale qui est aujourd'hui tombé en désuétude, bien que la France le maintienne dans ses communications avec l'Algérie.

Il esixte des restrictions au droit du libre 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 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 - Devoir des Etats

Le "Recueil des Textes de Droit International" reproduit un certain nombre de déclarations des droits

Source : BIU Cujas

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. Fait remarquable, 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 ; ce n'est pas seulement une obligation à l'égard de leurs nationaux, car les étrangers peuvent souffrir comme les nationaux de cette violation de l'ordre intérieur, et la stabilité gouvernementale apparaît comme nécessaire au bon accomplissement des obligations internationales.

Les Etats doivent maintenir une organisation 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 s'efforcer de résoudre pacifiquement leurs conflits.

Ils doivent respecter les droits des autres Etats ainsi que les traités qu'ils ont conclus.

Ils doivent exécuter les sentences rendues par les arbitres internationaux.

Ils doivent s'aider mutuellement dans l'exécution de la justice criminelle et civile. Jusqu'ici on peut dire qu'il s'agissait de règles de droit international positif, reconnues par les traités et par la coutume internationale ; désormais, il va s'agir de règles moins précises, qui en dehors du cas où elles sont prévues par un traité par exemple rentrent plutôt dans la morale internationale que dans le droit positif.

Les Etats 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'amélio-

Source : BIU Cujas

ration 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. C'est ce qu'a fait le traité de Versailles dans sa partie XIII consacrée à la protection du travail. Ce n'est qu'une application de cette idée de solidarité 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 des devoirs qui s'imposent à eux en vertu du droit positif international. Toute compétence implique des limites, tout dépassement de compétence entraîne la responsabilité de l'Etat.

## § 3 - La responsabilité internationale des Etats.

Principes généraux de justice

De quelle façon et dans quelles limites la responsabilité des Etats peut-elle se trouver engagée 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.

2° - 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

Source : BIU Cujas

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 sinon substituer, du moins ajouter 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 responsable sans qu'il y ait eu aucune faute commise par lui. 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, et cependant en fait il le sera souvent. 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, en matière de législation du travail par exemple, 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

Source : BIU Cujas

outrepassé sa compétence. Mais du moment que le fonctionnaire a agi en tant que fonctionnaire, du moment qu'il a mal usé des pouvoirs qui lui étaient confiés, on comprend parfaitement que l'Etat soit responsable. 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 bien 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 (non commis à l'occasion de sa fonction ni facilité par elle), 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 conférence 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 déjà 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 ou omission

Source : BIU Cujas

La responsabilité internationale de l'Etat, qui suppose une réclamation diplomatique 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 contre l'Etat.

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.

Responsabilité délictuelle

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.

La faute de la personne morale

Peut-on admettre qu'une personne morale commette une faute ? Il ne faut pas se placer sur le terrain purement théorique d'après lequel une personne morale n'est pas créée pour commettre des actes contraires au droit ; là n'est pas la question ; 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 constitution 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'émeutes ou de troubles intérieurs

Que faut-il décider en cas d'émeute ou de troubles intérieurs ? L'Etat ne pourra-t-il pas 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

Source : BIU Cujas

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'Etats et révolutions existaient à l'état presque permanent, se sont longtemps refusés à admettre l'obligation de dédommager les étrangers lésés. Il 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'indemnité, 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 supérieure, on admet qu'il faut, quelle que soit la législation nationale, considérer avant tout le droit international ; si les nationaux d'un pays ne jouissent pas de la protection considérée comme 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 à fortiori, à l'égard de tous Etats étrangers si l'Etat réclamant 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 propres 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 responsabilité pénale 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

Source : BIU Cujas

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, car ces règles existaient avant la guerre et avaient été signées par l'Allemagne. Ne pouvait-on poursuivre les officiers et soldats 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 méconnus arrivent au nom de principes différents à rejeter la notion de responsabilité de l'Etat telle que nous venons de le 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. Le 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 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. Mais la doctrine allemande du siècle dernier en a fait un droit extrêmement pratique. C'est au cours de la dernière guerre qu'il a été affirmé de la façon la plus nette par un juriste allemand réputé, Joseph Kohler. Dans une brochure intitu-



Source : BIU Cujas

lée " Droit de nécessité" parue en 1914 au moment de l'invasion de la Belgique, il 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 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.

critique

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 par 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, comme dans les cas de force majeure ou de cas fortuit, le non accomplissement d'obligations qu'on ne peut exécuter, mais c'est là 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 ou spirituel est bien au premier rang, l'élément matériel ne vient qu'en second lieu. C'est ce qu'intervertissait la doctrine qui vient d'être exposée. Dans cette doctrine le droit de nécessité est un droit

Source : BIU Cujas

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, but du droit. 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 elle aussi en certain cas 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 excessive, 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 de 1789 et l'intervention.

Nous trouvons une première réaction contre cette négation de l'intervention au moment de la Révolution française. La Convention formule des déclarations en vue d'indiquer que la France interviendrait en faveur des peuples opprimés (mais cela visait plutôt l'oppression par leur propre gouvernement que par un Etat étranger).

La Sainte Alliance

Pour trouver une véritable intervention, il nous faut arriver à la Sainte-Alliance, mais elle pose le 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,

Source : BIU Cujas

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 la lutte contre les colonies révoltées qui leur fit adopter cette doctrine.

La non intervention au XIXème siècle

Nous trouvons sous la Sainte Alliance le principe nettement posé d'une intervention dans l'intérêt des dynasties, aussi va-t-on rapidement réagir contre ce principe. Un commencement de réaction s'était déjà fait jour 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 XIXème 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 XIXème siècle, l'Europe qui admet alors 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 faire 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.

Intervention d'humanité

La protection des minorités

L'intervention d'humanité pouvait présenter quelques inconvénients, surtout quand elle était faite 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 fut atteint. On a protesté contre ces interventions unilatérales, la création de la S.D.N. avait pour but de permettre une intervention collective infiniment moins dangereuse pour l'Etat

Source : BIU Cujas

chez lequel on intervient. Cette intervention a été règlementée, elle existe dans des cas qui font l'objet d'une théorie à part, la protection des minorité 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

Au début de la S.D.N. le droit d'intervention a eu une tendance à s'étendre de plus en plus. Non seulement il existait un certain nombre de cas d'intervention 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 s'était développée, aurait forcément eu 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 faisait la force des idées défendues à Genève par la France, et auxquelles on a vu se rallier, malheureusement trop tard en 1935, les Anglo-Saxons qui pendant si longtemps avaient 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 leur nationaux sont en jeu, sous le nom de légitime défense et il 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 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.

Source : BIU Cujas

## § 4 - 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, d'autres à l'occasion de l'inquisition au milieu du XVIIème siècle, l'hérésie des Vaudois fut aussi l'occasion d'une convention entre Cromwell et Mazarin.

Le traité de Westphalie pose un principe, qui nous apparaît assez monstrueux, chacun doit avoir la religion du souverain. Ce n'est qu'au XIXème siècle dans les traités 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).

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 mœurs. 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.

Après la guerre 1914 - 1918

Les propositions du président Wilson ne furent pas adoptées et le droit positif a bien 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 nouveaux ou agrandis auxquels on voulait imposer cette protection, Pologne, Tchécoslovaquie, Yougoslavie, Roumanie, Grèce et aussi les Etats vaincus, sauf l'Allemagne. 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.

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'Ethiopie, de la Finlande, de la Lettonie, de la Lithuanie. Tous ces Etats, à part le troisième, ont aujourd'hui disparu.

Droits reconnus aux minorités

Droits reconnus aux minorités :

Les minorités ont d'abord toutes l'égalité civile et politique, mais ceci vise les individus plutôt que la minorité nationale comme collectivité. On reconnaît aux individus qui font partie de ces minorités protégées le droit au maintien de leurs caractères distinctifs, 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 elles 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 quelconque 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 être affecté aux besoins de la minorité. C'est une disposition juste

Source : BIU Cujas

et 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 permit 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 important en théorie, en fait cette garantie s'est trouvée souvent très insuffisante.

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 un Etat 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. Bien que le Pacte de la S.D.N. n'ait 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.

La protection des minorités se trouve faire partie de la constitution des Etats, qui les ont 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'ingéniat à en créer quelques-unes. Il faut reconnaitre que la S.D.N. a qui l'on a reproché surtout, et non sans raison, de ne pas faire grand chose pour les minorités, a fait preuve ici d'initiative, et que certaines 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 théorique 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 II 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 ; et 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 etre communiquée par le Secrétariat de l'Etat intéressé, car ce dernier doit savoir de quoi on l'accuse. Les textes prévoient certaines conditions de validité pour ces pétitions. On n'a pas voulu qu'elles deviennent une occasion d'accroitre la tension entre Etats et minorités. Toute pétition doit etre 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

Source : BIU Cujas

pétition est rejetée de plano. Lorsque le dossier est ainsi formé par une plainte de la minorité, l'action d'un membre du Conseil 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. La décision définitive revient au Conseil qui fait de même quand il est saisi. Son but devrait être 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, et malheureusement souvent il l'a trop laissé voir. Devant la crainte de mécontenter un Etat membre, trop souvent Comité des Trois ou Conseil ont laissé tomber les plaintes les plus fondées.

Le Comité des Trois.

Si le Conseil se trouve aux prises avec des difficultés juridiques, 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.

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 ou très agrandis. 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.

Caractère exceptionnel de la protection des minorités

La Société des Nations a tenté de la faire disparaitre, 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

Source : BIU Cujas

langage, 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 vœu.

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 assez théorique. La Pologne avait 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, la protection des minorités 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.

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.

Protection des minorités et protection des droits de l'homme

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

Qu'est-ce qu'une minorité

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

Source : BIU Cujas

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 atteignait 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 y a là matière à conflits constants 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 surgissaient alors 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 des règles qui constituent une atteinte aussi nette au droit de souveraineté de l'Etat. Une réglementation 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 ont fait entendre des plaintes constantes.

Au cours des années 1925 et suivantes, les

Source : BIU Cujas

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 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 :

Rapport de Londres

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 Georgiens 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 au 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 droit de création d'une Commission permanente des minorités analogue à la Commission permanente des mandats. On a craint que sa seule création ne fut 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

Source : BIU Cujas

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 sur. C'eut 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 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 ? Ces Etats objectent qu'il serait trop dangereux d'accepter une protection des minorités parce que le seul fait qu'on créérait des droits de ce genre au profit des minorités de race ou de religion pourrait faire naitre les dissensions et faire apparaitre une minorité sécessionniste, 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'empecher 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 apparait comme dangereuse, que sera-ce dans les pays nouveaux où l'unité nationale est plus récente, et où les minirités 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 etre encore un certain temps pour que la protection des minorités soit ce qu'elle devrait etre, c'est-à-dire une question de mesure et de bonne foi, une question de sagesse et d'honnetété et non une question de politique électorale. A ce point de vue on peut faire certaines romarques qui montrent que du jour où l'on voudra bien appliquer ces mesures de sagesse et d'honnetété 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

Source : BIU Cujas

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 que d'après la Convention qui régit l'Union postale universelle toute les langues d'Europe peuvent être utilisées pour la suscription des correspondances, et bien que les agents connaissent parfaitement la langue minoritaire, ils feront passer les lettres par cette Commission où le prétendu déchiffrage dure plusieurs jours et parfois des semaines. Ces brimades ne dépendent pas de la loi, ce sont de purs 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

Il faut renoncer d'un coté 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 bientot 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-Africain, une certaine largeur de vues lui ayant permis de rendre rapidement à ce pays les droits politiques l'entente a pu se réformer.

Assimilation impossible.

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 montre-

Source : BIU Cujas

ra ce qu'il en est. Il y avait avant la guerre de 1914 environ 80 millions de minoritaires ; après cette guerre on n'en compte plus guère que 30 millions. C'est un résultat appréciable.

Proposition de M. Mandelstam.

Ce à quoi il faudrait peut etre arriver et ce qui permettrait de donner satisfaction aux protestations des Etats qui ne veulent pas etre 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 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 d'un caractère universel en matière de religion de langue et 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 acceptant la déclaration internationale 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 coté 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. Mais comment la faire respecter dans de grands Etats qui ne l'accepteraient pas, comme la Russie ?

La question de protection des minorités est aujourd'hui un des grands problèmes internationaux. Nous terminons avec elle la question des droits et des devoirs des Etats.

Source : BIU Cujas

## 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 ?

### §. I - Domaine terrestre

Accession.

Comment s'acquiert-il ? Comment se perd-il ?

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 acquisitive ou usucapion fonctionne-t-elle en droit international ? Ce qui fait qu'à cette question on doit répondre tantot par l'affirmative, et tantot 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 conquete et non prescription(1).

---

(1) V. sur la prescriprion en droit international, la thèse de M. Verykios qui porte ce titre . (Paris 1933).

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. Certains cas en Europe même, celui de l'Irlande et de la cité du Vatican, constituent des illustrations de ce principe qu'aussi longtemps qu'il n'y a pas eu de consentement de la population de l'Etat induement occupé, on peut considérer que la prescription n'est pas effectuée. Cette idée de prescription mise de coté, restent trois modes d'acquisition possibles du territoire en droit international : la cession, la conquete, 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 royaime ou une seigneurie pouvaient donc se transmettre par succession ab intestat ou même par testament 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...

Le 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 bassin du Mississipi et les territoires à l'Ouest. 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'ile de Saint-Barthélemy par la Suède à la France en 1877 et la cessions des iles 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

Source : BIU Cujas

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 conquete. Une cession volontaire est-elle encore possible et faut-il en ce cas le consentement de la population ? Il faut peut etre 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 coté de ceux de la province, qui veut se séparer. On est un peu revenu aujourd'hui des appréciations trop favorables sur les plébiscites décisifs.

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 ; souvent 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 etre mis de coté, la conquete doit etre considérée comme un mode d'acquisition en droit international ?

La conquete

Nous nous trouvons ici en présence d'une question assez contestée. Pour beaucoup de juristes, la conquete est un pur fait de force, et ils appliqueraient volontiers au droit international le mot de Proud'hon sur la propriété, que la conquete est le vol entre Etats. Il semble bien que cette opinion soit exacte en ce qui concerne les conquetes qui suivent les guerres d'agression. Mais il est nécessaire de préciser que cette affirmation vise uniquement la conquete véritable. Ceci ne s'applique pas au cas où il y a n'a pas annexion, mais réannexion. Pour la France ce fut le cas de l'Alsace-Lorraine en 1919. Il y a alors simple restauration du droit violé.

La conquete peut-elle être licite ?

Prenons le cas de la conquete 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 conquete serait toujours illicite, meme à titre de sanction d'une injuste agression. C'est la solution adoptée

Source : BIU Cujas

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 (Tyrol italien).

Cette solution est certainement possible lorsque la population du territoire cédé ne s'oppose pas à la cession. Elle est en général rejetée lorsque la population d'y oppose ; parce que c'est ainsi qu'on créé des conflits irréductibles et qu'on fait naître de nouvelles occasions de guerre. Le droit international moderne connait 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 Tyrol 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 maîtres, ce qui n'est plus guère le cas aujourd'hui.

Les conditions d'occupation proprement dites ont été posées par la Conférence de Berlin en 1885 spécialement pour le continent africain, mais on admet

Source : BIU Cujas

en général que cette Conférence avait posé les règles de l'occupationpour 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 Saint-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, reproduites sauf la dernière, par la convention de Saint Germain.

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 paraitre comme une oeuvre civilisatrice. Il suffit des exemples du Maroc et de la Tunisie avant l'occupation française.

b) 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 dans l'affaire des Iles Carolines. L'Allemagne prétendit les occuper alors que l'Espagne s'y disait installée 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 décide 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.

Affaire des Iles Carolines

c) notification diplomatique

3°) Il faut une notification diplomatique, garantie nécessaire pour éviter des conflits.

---

(1) Nous renvoyons 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

## § 2 - Domaine fluvial de l'Etat

Il existe un droit de souveraineté reconnu par certaines législations 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 ?

Depuis un certain temps, on est d'accord pour faire une distinction entre les fleuves nationaux et les fleuves internationaux.

Un fleuve national est un fleuve qui sépare deux Etats ou qui traverse successivement le territoire de plusieurs Etats. Chacun reconnait 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.

Fleuves internationaux

Les plus importants des fleuves internationalisés ont un statut à part.

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. L'article 354 du traité de Versailles, a modifié cette convention. Le siège de la commission internationale du Rhin a été alors fixé à Strasbourg ; la France acquérait le droit exclusif à l'énergie électrique produite par l'aménagement du fleuve qui est très rapide de Bale à Strasbourg, sous réserve de payer à l'Allemagne la moitié de la valeur de cette énergie.

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 de 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 et

Source : BIU Cujas

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 simplifient. Le Danube est divisé en deux sections : le Danube maritime et le Danube fluvial. Le premier va de Braila à la mer ; l'administration de cette zone restant confiée à la Commission européenne qui a les mêmes pouvoirs qu'auparavant. Le Danube fluvial qui va de Braila 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 internationales. La Commission européenne du Danube maritime a vu presque tous ses pouvoirs transférés à la Roumanie en 1938.

Les grands fleuves allemands avaient été internationalisés par le traité de Versailles, mais en 1936 l'Allemagne a rejeté unilatéralement cette obligation.

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.

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 réglementés 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 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.

Source : BIU Cujas

## § 3 - Domaine maritime (1)

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 auxquels on assimile souvent les rades fermées, comme on se trouve en présence d'organisations créés 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. 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.

Les ports sont ouverts au commerce de tous les Etats

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 marins, 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 limite de la mer haute mais de ce que l'on appelle la laisse de basse mer c'est-à-dire

---

(1) V. l'ouvrage de M. G. Gidel, qui a pour titre la Mer (3 volumes parus).

Source : BIU Cujas

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, une île située près de la cote élargit d'autant la mer territoriale ; une ile ou un archipel isolés ont leur mer territoriale à eux.

Quelle est maintenant l'étendue de la mer territoriale ? 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 les Etats étaient restés au chiffre de 3 milles marins et il semble qu'aujourd'hui on admette plutot 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 ? On reconnait en général que non. L'Etat ne peut empecher 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 cote, près d'un port militaire, le fait de se livrer à la peche 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 avaient 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 des trois milles admis, mais dans la limite 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 reconnaitre 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 peche, mais étendre la mer territoriale au point de vue controle douanier, cette extension ne pouvait 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

Source : BIU Cujas

tendance à assouplir la théorie ancienne sur la mer territoriale. Au cours de la guerre actuelle, les Etats-Unis ont repris et encore exagéré leurs prétentions (interdiction des actes de guerre jusqu'à 300 milles, soit près de 500 kilomètres, des cotes américaines.

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 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.

Une question importante est celle des détroits auxquels ont peut assimiler les canaux maritimes. A quelle condition un Etat peut-il etre considéré comme maitre 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 les deux rives appartiennent au meme Etat ;

2° - que le détroit n'ait pas plus du double de la largeur de la mer territoriale ;

3° - que le détroit mène à une mer fermée.

L'Etat est alors souverain du détroit. Si une seule de ces trois 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 empecher 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, après avoir éré réglementée par le traité de Lausanne qui a remplacé celui de Sèvres, l'est au-

Source : BIU Cujas

jourd'hui par la convention de Montreux (1936).

Cette convention a transféré au gouvernement turc les attributions de la Commission internationale des détroits : d'après cette convention désormais :

a) pour les navires de commerce en temps de paix il y a liberté de passage complète ; de même en temps de guerre si la Turquie n'est pas belligérante ; si elle l'est, seulement pour les navires des Etats restés en paix avec elle.

b) Pour les navires de guerre, en temps de paix, liberté de passage sous réserve de ne pas dépasser certain tonnage ; de même en temps de guerre, si la Turquie n'est pas belligérante, avec cependant des restrictions pour les navires de guerre des Etats belligérants ou si la Turquie est elle-même en guerre ou s'estime menacée, le passage des navires de guerre est laissé à l'entière discrétion du gouvernement turc.

Il y a un certain nombre de canaux maritimes. Deux d'entre eux, à raison de leur importance, ont été l'occasion de règles particulières, ce sont les 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 neutre 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 trois milles de l'entrée du canal, et les navires de guerre de puissances ennemies ne peuvent s'y succéder qu'à intervalle de 24 heures.

Canal de Panama Le canal de Panama a été l'objet d'une réglementation 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 Suède. Ce canal était considéré avant la guerre comme propriété allemande. Le traité de Versaille l'a internationalisé même pour le temps de guerre. (affaire de Wimbledon). Mais c'est une de ces obligations dont l'Allemagne s'est déliée unilatéralement comme de celle visant les fleuves allemands internationalisés par le traité

Source : BIU Cujas

de Versailles.

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 ?

## § 4 - Le domaine aérien

Théories extrêmes en présence

La question est très discutée actuellement. Il y a encore deux théories extrêmes, comme aux XVIème et XVIIème siècles il y avait les deux théories de la mer fermée (mare clausum) et de la mer libre (mare liberum). 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.

Conception intermédiaire.

Convention de Paris de 1919

Ce n'est qu'en 1919 qu'un effort sérieux fut réalisé pour la première fois en vue de l'unification du droit international par la Convention de Paris, du 3 Octobre 1919.

Elle part du principe excessif de la souveraineté complète et exclusive de l'Etat sur l'air au-dessus de lui sans limitation de hauteur, par une fâcheuse analogie avec le droit du propriétaire comportant le dessous et le dessus du sol non sans bien des tempéraments d'ailleurs. 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.).

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.

Source : BIU Cujas

En 1927, on réunit à Washington une Commission panaméricaine pour la navigation aérienne ; l'année précédence une Conférence ibéro-américaine s'était réunie à Madrid, de sorte qu'on courait le risque de se trouver en présence d'une triple réglementation de l'aviation. C'était contraire au principe de l'aviation qui exige par essence une réglementation unique, 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 comble les lacunes de l'ancienne. Elle passe 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.

Conférence de 1929.

## § 5 - 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 peches qui enrichissent un grand nombre d'habitants que de les tarir en quelques années ( Cf. aussi baleines des mers australes pourchassées maintenant par des navires

Source : BIU Cujas

spéciaux.

Cables sous-marins

Liberté de la pose des cables 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 cables sous-marins aboutissant sur le territoire d'une 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 etre 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. La course a été supprimée 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

Droit de visite

Pour faire disparaitre ce commerce scandaleux qui a dépeuplé l'Afrique, les Etats s'entendirent par une convention de Londres en 1841 pour permettre aux navires de guerre de toutes les nations d'exercer un droit de visite à l'égard des navires de commerce 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 arreter 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 cote 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 com-

Source : BIU Cujas

mis sur des navires français.

Le navire dans un port étranger

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, ce sont les délits ayant lieu à bord (vols ou rixes entre matelots) à la condition que l'ordre du port ne soit pas troublé. Même pour les 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.

Théorie de l'exterritorialité

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 interne. Chaque Etat fixe comme il 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 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.

Source : BIU Cujas

## Section IV

## Fonctionnement de l'organisation publique internationale

Même développement que dans le droit administratif interne.

Le droit international public connait 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.

Droit administratif international

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 contrôle 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 ; il 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. Avant l'Anschluss l'Allemagne et l'Autriche avaient cherché à créer une union douanière de ce genre. Elle a été déclarée irrégulière comme contraire au traité de Versailles et à certains protocoles particuliers par une décision de la Cour permanente.

Unions et Bureaux internationaux.

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 communica-

Source : BIU Cujas

tions et du transit, puis une Commission technique sanitaire.

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.

- 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 un organe permanent ; il comprend un directeur (qui a été longtemps M. Albert Thomas) et un conseil d'administration 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

Source : BIU Cujas
« Cours de Droit »
3, Place de la Sorbonne, 3 A
Répétitions écrites et orales
Reproduction interdite

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 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 8 centimes or par tête d'habitant, le budget de 1935 était de 30 millions 1/2 pour 60 Etats (en 1935, le Japon et l'Allemagne payaient encore leur cotisation), 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 en 1938 trois cent milliards. Le budget de la S.D.N. a été réduit de 20 %, et davantage en 1940. Grâce à ces services internationaux ont pu être organisés au point de vue de l'hygiène, de l'organisation du travail, de la solution des conflits internationaux, des progrès que sans eux ont eût pu attendre 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 normale 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 solution pacifiques.

Source : BIU Cujas

## Section

## 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

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 les 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 la 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.

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), tous deux sous Louis XIV

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.

Source : BIU Cujas

Il ne faut pas les multiplier

Congrès et conférences sont utiles mais il ne faut pas les multiplier au point où ils dégénèrent 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 un traité vient d'être conclu, il faut en principe le respecter, sinon les premières concessions courent risque d'en entrainer 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,

Médiation

il se borne à essayer de mettre en rapport les Etats en litige. Dans la médiation la puissance intermédiaire prend part aux négociations. On peut citer comme exemple de médiation celle du pape Léon XIII entre

Pas de solution obligatoire

l'Espagne et l'Allemagne relativement aux Îles Carolines. Bons offices et médiation ne comportent pas de solution obligatoire ; ils ont ce caractère de pouvoir intervenir dans tous les litiges, mêmes 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 des 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

Source : BIU Cujas

rapports 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 des éléments de transaction. C'est la grande supériorité de la conciliation et de la médiation sur l'arbitrage ou la juridiction.

La différence entre les deux premiers modes 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

---

(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

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".

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 acte 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 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.

Certains font remonter les précédents de l'arbitrage aux Amphictonies grecques. Au Moyen Age, nous trouvons de nombreux cas d'arbitrage et même de juridiction. Pendant un certain temps, le Pape apparait 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 XVIème, au XVIIème au XVIIIème siècles, on n'en rencontre plus. Le mouvement reprend en s'accroissant au XIXème 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.

Affaire de l'Alabama

Sur quelles difficultés porte l'arbitrage ?

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-Unis 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 indem-

Source : BIU Cujas

nité 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 siègèrent 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.

Litiges relatifs aux frontières

On peut indiquer que les arbitrages ont réussi souvent dans les litiges de frontières ou dans des litiges relatifs aux pêcheries. Les colonies étaient autrefois très mal délimitées. Pour les diverses Guyanes, il y eut souvent des arbitrages. La France y a recouru pour la Guyanne française (délimitation avec le Brésil, et aussi du coté de la Guyane Hollandaise). La Guyane anglaise a dû recourir aussi à l'arbitrage avec le Vénézuéla.

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 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 les Etats-Unis ont eu recours à l'arbitrage 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 la réglementer 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.

Pêcheries de Terre-Neuve.

Phoques de la mer de Behring.

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

Source : BIU Cujas

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 généreux 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'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 celle-ci qu'à défaut de règles de droit applicables.

La sentence de l'arbitre a force exécutoire tout au moins en théorie.

Force exécutoire de la sentence. Appel, révision

Il y a eu avant la guerre actuelle une tendance à permettre l'appel devant la Cour permanente de Justice internationale contre la décision des arbitres ; auparavant la seule voie de recours était la revision 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 approuver 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 l'arbitrage que 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 compro-

Source : BIU Cujas

missoire 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.

rbitrage ermanent

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 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 passé, ils sont liés : l'arbitrage devient obligatoire pour eux en raison du traité conclu, c'est dans ce sens qu'il faut prendre le mot 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 naitre. Ce début fut fâcheux. A plus d'une reprise, on ne tint aucun compte de cet arbitrage et la guerre éclata malgré le traité.

rbitrage rmanent à Haye

Ce n'est qu'aux conférences de La Haye que l'arbitrage permanent fut discuté sur une base beaucoup plus large.

La prémière 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

Source : BIU Cujas

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 le convention fut 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 refusèrentà l'accepter ; il ne faut pas s'en étonner ; certains Etats acceptent de se lier par l'arbitrage obligatoire, à condition que ce lien soit général ; il ne l'était pas, de sorte que certaines Puissances retirèrent leur adhésion. Tout allait tomber. Il eût 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 reconnaitre le principe de l'arbitrage obligatoire sans aucune restriction pour les difficultés relatives à l'interprétation des traités. C'est déjà un pas considérable, il y avait entente sur la question de principe.

La déclaration de la 2ème 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 Cour permanente d'arbitrage

La première Conférence a bien créé une Cour permanente d'arbitrage, mais le nom de 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

Source : BIU Cujas

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.

En cas de conflit chque Etat prenait des arbitres dans cette liste et ces arbitres réunis choisissaient un surarbitre.

Les petits Etats contre le projet de Cour permanente

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 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 la création du tribunal arbitral du fait des petits Etats. Il faut cependant se dire que ce n'est pas seulement 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, la 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

Source : BIU Cujas

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 :

Affaire des déserteurs de Casablanca

1° - L'affaire des déserteurs de Casablanca. C'était pendant l'occupation du Maroc par la France. Le Consul allemand à Casablanca avait organisé une sorte d'agence de désertion pour les 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 tâche 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 allemands reçurent des coups, peut être après en avoir eux-mêmes donné ; de sorte que cet incident faillit entrainer la guerre. La France se plaignit que les droits de l'occupant n'avaient pas été respectés, l'Allemagne de ce qu'on 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 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 avait été si menaçant que tout le monde était heureux de le voir se terminer à ce prix.

Affaire 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 sur les Etats intervenants. Ceux-ci affirmaient qu'ils avaient un droit de priorité en raison des frais spéciaux qu'ils avaient faits 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 em-

Source : BIU Cujas

ployé 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. Les commissions internationales d'enquête

3° - Il y a eu également l'affaire des pêcheries du Canada et de Terre-Neuve entre la Grande-Bretagne d'un coté, les Etats-Unis et la France de l'autre ; celle des phoques de la mer de Bahring dont j'ai déjà parlé.

Les conférence 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 coté 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.

Affaire du Dogger Bank.

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 la mer du Nord l'escadre russe crut apercevoir 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

Source : BIU Cujas

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, dans un 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 l'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 provoqué 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 pas de juges appartenant à tel ou tel Etat, nommés par ces Etats. Ce sont les groupes nationaux de la Cour permanente 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 du 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 le pied d'égalité donne satisfaction au principe de l'égalité des nations. Les juges ainsi nommés sont bien des

Désignation des juges

Source : BIU Cujas

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, scrupules portant surtout sur un point ; le Sénat croyait que chacun des Etats membres du Conseil pouvait empêcher la Cour permanente de statuer par un avis consultatif sur une question qui 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 resulté qu'un Etat membre du Conseil pouvaitt par son véto empêcher une affaire d'être soumise à la Cour permanente, même pour avis, et les Etats-Unis tenaient essentiellement à ce qu'il

Source : BIU Cujas

en soit de même pour eux ; or, comme ils n'étaient pas membres du Conseil, ils n'auraient pas eu ce droit de vote.

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 pourraient empêcher la Cour de donner un avis consultatif sur un point qui ne leur irait pas et très probablement parce qu'ils craindraient 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 etre professeurs ou magistrats et conserver leurs fonctions parce que, siégeant peu souvent les vacances leur suffiraient. Mais au début ils ont siégé 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. Précisément, depuis, la Cour a eu très peu d'affaires, du fait du retrait de plusieurs Etats (Allemagne, Italie, Japon) ; au début de la guerre il y a eu aussi la réserve de la France et de la Grande-Bretagne visant tous les différends nés de la guerre.

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 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 apparait 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.

Source : BIU Cujas

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 recherche 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 statut 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. 36 du statut) 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 en ce qui concerne le point de droit.

Je ne puis pas parler de toutes les affaires qui ont été portées devant la Cour permanente, car elles sont déjà très nombreuses ; mais j'exposerai les principales.



Source : BIU Cujas

## I.- Principaux arrêts de la C.P.J.I.

Considérons d'abord les arrêts proprement dits.

L'affaire de Wimbledon

A.- J'ai déjà parlé du Wimbledon, ce navire anglais affrêté par les Français qui fut l'occasion du premier arrêt de la Cour permanente. Ce vapeur était 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 allemand, 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

Source : BIU Cujas

paix et le temps de guerre ; il est donc applicable aussi bien au cas d'une Allemagne neutre que 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.

L'affaire de Haute-Silésie polonaise.

B.- 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 vendit l'usine à une nouvelle société, alors que la direction et l'exploitation demouraient 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

Source : BIU Cujas

en possession de l'usine et se charges de son administration. Il en fut de même à l'égard de certains grands propriétaires 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 pas 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 juges que les expropriations effectuées par la Pologne dépassaient le cas prévu et devaient être annulés. 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 de 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 réparations. 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 pays qui n'étaient pas précisément amis, dans des conditions assez désa-

Source : BIU Cujas

tables des deux cotés et que les deux Etats finalement s'inclinèrent devant la décision de la Cour.

Surtout cet arrêt est souvent cité parce que c'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.

affaire du Lotus

C.- 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 Bos-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 la sonnerie au moment d'une manoeuvre. Puis le Lieutenant Demons fut mis en état d'arrestation et condamné à 80 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. En présence de ces faits, il demanda réparation à la Turquie.

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 faire voir l'extrême difficulté et l'extrême danger qu'il y a à poser ainsi un compromis d'arbitrage ; si la France a perdu cette affaire qu'elle ne devait pas perdre, cela tient en partie à 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

Source : BIU Cujas

Demons

L'arrêt de la Cour reconnait que la Turquie n'a 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 Londres.

Voici 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. Ils peuvent atteindre les délits qu'ils veulent, sauf certaines limitations établies par des règles prohibitives en certains cas ; notamment ils peuvent 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 reconnaitre ici l'application de ce principe. 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'était toute une question de preuve qui se posait, d'où le renversement de la charge de la preuve incombant à la France dans ces conditions (preuve de l'exception).

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

Source : BIU Cujas

turc, puisque le navire en pleine mer est assimilé au territoire de l'Etat. Le gouvernement turc poursuivait parce que les faits s'étaient produits 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 reprochés à la France par la Turquie 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 à 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 dit la Cour, 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 des jurisprudences nationales, il y a aussi des contradictions. On ne peut donc tirer une règle restrictive du droit international, il aurait fallu une jurisprudence ferme en ce sens pour qu'on pût l'invoquer.

La Cour rejete donc 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 des restrictions à craindre pour 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 ou de coutume 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 exclusivement du consentement

Source : BIU Cujas

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 réglementation juridique de la vie sociale est poussée 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 très 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 ensuite la protection de la liberté individuelle. Or, il paraît bien contraire à l'intérêt général d'attribuer compétence à tout tribunal national 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'arrêt de la Cour ; il avait d'ailleurs été pris à égalité de voix, grâce à la voix prépondérante du président.

On voit pourquoi 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 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.

L'affaire des emprunts serbes et brésiliens

D.- 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

Source : BIU Cujas

arrêts à peu près identiques du 12 Juillet 1929. Les deux hypothèses sont, en effet complètement analogues.

Il s'agissait 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. 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 à 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 connaitre 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 coté 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 est un contrat qui ne relève pas du droit international public.

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 par-

Source : BIU Cujas

ce qu'aux termes de l'art. 36 de son statut, elle peut avoir à statuer sur la réalité de tout fait constituant la nature d'un engagement international. 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 précise du statut en ce sens.

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'Etat est fait pour l'individu, pour assurer l'exercice de ses droits et du moment que la chose est possible sans violation d'un texte précis, on a tendance de plus en plus grande à admettre l'intervention des particuliers 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 francs-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 impossible 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 eût été avant la dépréciation du franc.

L'affaire des zones franches

E.- 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 XIXème 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

Source : BIU Cujas

lac de Genève, ce qui était évidemment fort gênant. Aussi les traités conclus à Vienne en 1815 et 1816 avaient créé, sur le territoire actuel 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 le régime douanier de cet Etat. Alors qu'en 1815, le canton de Genève pouvait conclure des conventions particulières en matière de douane, la Suisse avait maintenant un régime douanier général 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-til, 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 zônes, 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 zônes ne pouvaient être abolies unilatéralement. 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

Source : BIU Cujas

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 obligation 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 dès droits d'importation et d'exportation, elle peut édicter d'autres impôts, elle peut édicter tout ce qui n'a pas le caractère douanier (droits de statistique par exemple).

Il en résultait que la Suisse, tout en ayant satisfaction sur le fond avait tort en fait, parce que du moment que la France peut établir des droits quelconques autres que de douane, il faut des zônes de surveillance et un contrôle, et c'est là ce que la Suisse voulait voir supprimer. Elle ne pouvait plus 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 événement qui vint encore aggraver la situation. 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 la Ruhr. Toute la Suisse allemande prit parti pour l'Allemagne, et au referendum sur la question des zônes franches, vota contre l'accord intervenu. 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 zônes 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 (droit de statistique par exemple), et donc des organes de surveillance. Le résultat c'est que les deux pays ont été également mécontents. Ils ont regretté de ne pas s'être tenus à l'accord ancien qui tomba à la suite

Source : BIU Cujas

du referendum.

Les habitants français des zones ont protesté 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 coté 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 de la circulation automobile. 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 ; on y est déjà en partie revenu après un long détour, parce que les plaintes étaient unanimes.

Si j'ai insisté sur cette question, c'est pour montrer comment on peut maintenant arriver à résoudre 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 juridique. 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 l'avenir, aurait limité sa compétence.

L'opinion de ce juge n'est pas exacte, elle est 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 le consentement des parties, l'un des Etats par exemple, se refuse à ce que l'affaire soit tranchée

Source : BIU Cujas

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, spécifie 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 ; 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 le Danemark et la Norvège

F.- 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 du Sud. Les Norvégiens s'avisèrent, 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'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 entier.

Le Danemark affirmait que ses droits traditionnels s'appliquaient à toute l'île et que d'ailleurs il y avait eu des accord avec la Norvège reconnaissant ses droits à l'ensemble du territoire. En présen-

Source : BIU Cujas

ce de ces accords, la Cour donna raison au Danemark, et le territoire de Groeland tout entier a été déclaré possession danoise.

## II - Les avis consultatifs.

Les avis consultatifs de la Cour permanente qu'il faut bien distinguer des arrêts, ne se présentent pas avec force éxécutoire. 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.

is en matiè- d'organisa- on du tra- il

A.- 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'organisation internationale du travail, chez nous il n'y a aucun rapport entre l'organisation industrielle qui

Source : BIU Cujas

est régie par le Code du Travail et les questions agricoles, La Conférence internationale du travail décida à la majorité, que la prévention 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 au 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 chez nous on oppose travailleurs industriels (ouvriers) à travail agricoles (paysans). La Cour déclaré 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 règlementation 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.

B.- 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 décret 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 de naturaliser un certain nombre d'étrangers qui habitaient la Tunisie. - la question se posait aussi au Maroc, mais d'une façon moins aiguë - 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 de religion chrétienne 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 la Régence de Tunis de parents étrangers dont l'un serait né lui-même dans la Régence. Donc application à la Tunisie de la loi française. Une législation analogue fut introduite au Maroc.

La Grande-Bretagne protesta contre cette décision parce quelque dizaines de milliers 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 entamés 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 com-



Source : BIU Cujas

pétence 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 seul compétent. On demande 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 précise 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 précise 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 réglemente une matière, le domaine réservé diminue par la 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, 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 penser 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 de la nation la plus fav

Source : BIU Cujas

vérisée 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 ses arguments et dit que, de toutes ces allégations contradictoires, il résulte bien que la question débattue 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 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 domai-

Source : BIU Cujas

ne exclusif d'une façon trop large, en revanche, elle a eu raison de le 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 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.

C.- 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 Aout 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 Sèvresne 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 la Turquie, 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 et comprenant le vilayet de Mossoul et son pétrole.

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 et elle paraissait vouloir continuer à le faire. Pour sauver les Arméniens et les autres chrétiens, qui se trou-

Source : BIU Cujas

vaient 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 etre acceptée par les deux Etats. La question était donc absolument différente, suivant que le 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. 23 du traité de Lausanne, est-ce une médiation ? Et, en second lieu, cette décision doit-elle etre prise à l'unanimité, ou bien à la majorité et si elle doit etre prise à l'unanimité, les parties des gouvernements intéressés, peuvent-elles prendre part au vote ?

La Cour se trouva donc saisie d'une question très grave. Elle dut analyser l'art. 23 du Traité de Lausanne et 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 etre définitive, car lorsqu'on parle de décisions dont dépendra le sort définitif des territoires en question, ce ne peut etre 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 extremement importante de préciser les pouvoirs du Conseil, c'était à la Cour que le Conseil lui-meme s'adressait pour lui demander de préciser ses pouvoirs.

La Cour déclara et toute cette solution parait 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 -

Source : BIU Cujas

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 échoue 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 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 des parties (ici donné par le traité de Lausanne), le Conseil prend le caractère 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 voilà 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. 23 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 exécuter la sentence arbitrale, parce que disait-elle, elle ne l'avait pas acceptée 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

Source : BIU Cujas

aux prises plusieurs Etats pour des questions juridiques parfois très délicates.

Avis relatif à la ville de Dantzig et à l'organisation internationale du travail.

E. 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 les conflits relatifs à cette ville libre. Il s'agissait de savoir si la ville libre de Dantzig pouvait 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.

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 cinquantaine 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 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.

## § 6 - L'acte général de Genève.

Les dernières dispositions d'ordre général en ce qui concerne les modes de solution pacifique des conflits sont celles prises à Genève en 1928 sous le nom d'acte général de Genève, ou encore d'acte général de conciliation, d'arbitrage et de juridiction. Cet acte général est dû à la Commission du dé-

Source : BIU Cujas

sarmement. 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 imposer un arbitrage général qu'à la condition que la sécurité des Etats fut assurée, et qu'il y eut 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 les 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 Belgique, 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 pas voulu 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 soumis à la conciliation ; dans la deuxième

b) l'engagement s'étend au règlement judiciaire, mais pour les litiges d'ordre juridique seulement ; la troi-

c) sième sorte d'engagement comporte la soumission de tous les litiges et l'arbitrage y compris ceux d'ordre non juridique.

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 déci-

Source : BIU Cujas

sion pour les litiges d'ordre juridique. 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.

ossibilité réserves

Toujours en 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, malgré la volonté des Etats, 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 été précisées, ce qui les rend moins dangereuses que les anciennes réserves visant l'intérêt vital des Etats ou leur honneur.

Faits antérieurs

Une première réserve possible porte sur les faits antérieurs ; elle 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'art. 15 § 8 du Pacte. Le droit international reconnait des cas de compétence exclusive des Etats. Ces cas s'imposent au Conseil ; à fortiori, le respect du droit international en tant qu'il reconnait 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. Ce fut le principe invoqué au début de la guerre par la France et la Grande-Bretagne quand elles déclarèrent cas réservés les différends nés de la guerre.

Voyons quelques points de détail de l'acte général en ce qui concerne les trois procédures qu'il institue.

La conciliation dont on ne peut jusqu'ici que constater avec regret le manque de succès, 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

Source : BIU Cujas

Institution d'une commission de conciliation permanente.

juridiques. Les différends juridiques peuvent aller directement devant la Cour permanente ou devant le tribunal arbitral. Point 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 cinq 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

Procédure

parce que, comme trop souvent les décisions des 2 juges des parties en cause s'annulent, il n'y avait plus que le juge étranger 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.

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 différends 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 satisfaisant pour distinguer les questions juridiques et les questions non juridiques, appelées autrefois

Source : BIU Cujas

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 réglementation. C'est un criterium purement formel, car il est clair qu'il n'y a guère de conflit juridique important qui ne représente 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'étant 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 réparation due pour rupture d'un engagement international.

ribunal arbitral

En ce qui concerne le tribunal arbitral, quand on s'adresse à lui pour les différends non juridiques nous ajouterons qu'il est composé de 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 bientot.

ntence arbitrale

L'acte général ne dit presque rien au sujet de la sentence arbitrale. Il suffit de se référer sur

Source : BIU Cujas

ce point à la convention de La Haye dont l'article 81 est ainsi rédigé : "La sentence dument prononcée et notifiée aux agents des parties décide définitivement et sans appel la contestation".

Le droit d'appel

Jusqu'ici, il n'y avait comme voie de recours que la révision en cas de découverte d'un fait nouveau, 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 internationale, 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 avait 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.

'excès de pouvoir de l'arbitre.

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.

'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

Source : BIU Cujas

aequo et bono que si les parties sont d'accord ; 2° - l'article 28 de l'Acte général qui 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 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 apparaitront comme législateurs. Ils feront pour ce cas ce qu'aurait du faire le législateur s'il avait statué d'une façon générale (Cf. art. I 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 le meilleure des deux solutions ?

Cette question est très délicate. Les Anglo-Saxons sont hostiles à l'élargissement des pouvoirs de

Source : BIU Cujas

la Cour aussi longtemps que le droit international sera aussi incomplet. Il semble que la solution de l'Acte général, plus favorable au juge international, soit la solution de l'avenir, mais elle suppose sinon la codification complète du droit international qui tardera longtemps, tout au moins la règlementation des 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 favorablement accueilli. 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 faisant autant puis l'Italie. En Juin 1938, vingt trois Etats se sont mis d'accord pour accepter les règles si sages posées par l'Acte général, il y en a environ le double 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 du 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, sans essai de solution pacifique.

Représailles et rétorsion.

La guerre n'est pas le seul mode violent de solution des conflits internationaux. Une autre porte le nom de représailles. Il y a une différence juridique entre les représailles et la rétorsion. La rétorsion

Source : BIU Cujas

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 de 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 littéraire, en observant le préavis nécessaire, il ne viole aucun droit. Ou encore 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 a pas 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 arriverons aux mesures violentes proprement dites.

## § I - Les représailles.

I° - Représailles en temps de paix.

Il nous faut distinguer les représailles en temps de paix et en temps de guerre.

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 repré-

Source : BIU Cujas

sailles 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 des 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 pas l'embargo qui consistait à saisir définitivement dès la déclaration de guerre, ou même avant, tous 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 neutralité ne 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 pacifique de certains ports chinois qui permettait à ses navires de guerres, puis-

Source : BIU Cujas

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 on 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 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.

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


Source : BIU Cujas

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 les 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 extrémité.

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 légitimes 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 du respect de la population paisible, c'est à-dire qu'elles ne doivent viser que les belligérants les armées ennemies. Il est possible à la rigueur d'admettre une certaine responsabilité collective pour l'armée belligérante qui forme un tout organisé et 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 recouvrer, 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. 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 faut répondre par l'affirmative et c'est le seul moyen de mettre fin à des abus fla-

Les représailles cruelles

Source : BIU Cujas

grants ; 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.

## § 2 - La guerre proprement dite.

lution de la ception de guerre mari- e et de la tralité

Le droit international est sur ce point en pleine évolution. Nous visons ici les modifications profondes qui semblent d'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 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 la neutralité, tous les Etats, y compris les Etats-Unis (pacte Briand-Kellog) étant signataires de pactes internationaux condamnant la guerre d'agression, il y aurait engagement moral et même juridique, de la part de ces Etats qui auraient pu se dire auparavant neutres, à cesser de ravitailler en armes et en munitions l'Etat agresseur ; sinon le neutre s'en fait le complice. On verra comment après l'échec de la S.D.N. les petits Etats tendaient à revenir à la neutralité. En sens inverse, les Etats-Unis ont complètement renversé leur conception de la neutralité impartiale qu'ils condamnent aujourd'hui, comme l'avait fait la Société des Nations, où ils n'ont jamais voulu entrer. Ainsi, un des points d'importance capitale, la matière de la guerre est en pleine évolution.

Source : BIU Cujas

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 lois de 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 l'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; du jour où ce terme de guerre sera réservé à la guerre d'agression interdite par le droit international, il sera difficile de parler de lois de 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 pouvait être menée, les lois de 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 ou de l'humaniser 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. Même alors cependant, il sera bon de continuer à condamner les moyens inhumains ou réellement cruels.

Ce paragraphe comporte cinq parties :

A - Droit de guerre et déclaration de guerre.

B - Guerre continentale et effets de l'occupation militaire ennemie.

C - Guerre maritime.

D - Neutralité.

E - Fin de la guerre.

Source : BIU Cujas

## A. Droit de guerre et déclaration de guerre.

Le droit de guerre a été longtemps considéré comme incontestable et philosophes, juristes, diplomates, militaires y voyaient la plus haute manifestation de la souveraineté de l'Etat. C'est ainsi que le définit encore le philosophe allemand Hegel. Aussi longtemps qu'il n'y a pas de société des Nations supérieure aux divers Etats, de communauté internationale organisée, la guerre apparaît 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 la nécessité d'un droit de guerre en certaines circonstances. Fallait-il admettre pour cela que la guerre était la sanction du droit des gens ?

guerre n'
t pas la
nction du
oit des
s

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 la guerre injuste, la guerre d'agression est un crime en droit international. En dehors du cas de guerre collective d'exécution forcée, 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 y avoir pratiquement que bien peu de guerres justes. La guerre n'était juste que si elle réunissait les autre conditions suivantes :

Source : BIU Cujas

1° - il fallait d'abord qu'il y eut une injustice grave commise ;

2° - qu'il n'y eut pas d'autre moyen d'obtenir réparation ;

3° - elle devait de plus être déclarée par un prince souverain ;

4° - enfin 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 ; c'est sans doute pour cela que maintenant on y recourt souvent sans la déclarer.

éclaration
e 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 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.

En fait sous des prétextes divers (en réalité pour éviter de passer pour agresseur) plusieurs des Etats qui sont entrés en guerre depuis 1918 l'ont fait sans la déclarer (guerre sino-japonaise, russo-finlandaise).

es nationaux
nnemis résidents

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'é-

Source : BIU Cujas

gard 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 libert et on admet aujourd'hui que des mesures de précautio 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 e 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 admettait 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 marqué sur ce point ; les propriétés privées ennemies ont été séquestrées, des deux cotés 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 relation 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.

## B - Opérations de la guerre continentale

Qui a le caractère de belligérants ? 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.

Il est impossible, parlant des lois de la guerre de ne pas condamner les nombreuses violations du droi souvent commises contre elles. 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

Source : BIU Cujas

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.

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 instructions allemandes sur la guerre de ne pas tenir compte des conventions de La Haye signées par l'Allemagne. Cela tenait à la doctrine du grand Etat-major allemand qui avait contribué à la rédaction de ces instructions pour l'armée allemande : d'après cette doctrine, l'humanité est une preuve de faiblesse et c'est rendre service à l'humanité que de faire la guerre la plus cruelle, parce que la guerre la plus cruelle est 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 règle de droit en vertu 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 contre partie 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 ici un 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.

La loi martiale

Question de la levée en masse.

En ce qui concerne la question des belligérants, il y a une difficulté qui a été longtemps étudiée, c'est la question de la levée en masse. La levée en masse de la population masculine est-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 mili-

Source : BIU Cujas

taire universel. Il avait repris de l'intérêt pour les pays qui n'y sont pas soumis. C'était le cas de l'Allemagne d'après le traité de Versailles, mais elle a rétabli le service militaire obligatoire en 1935. 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 ; elle a été revisée 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. Au cas où les prisonniers sont très nombreux, on peut garder des médecins pour les soigner.

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, ils portent une large bande verte ou rouge suivant qu'ils sont publics ou privés. Ce signe distinctif permet de les reconnaitre 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

Source : BIU Cujas

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.

B. Moyens d'attaque et de défense

Certains moyens, dits barbares et perfides sont interdits : 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. Si on a des sentiments d'humanité, de respect de la dignité humaine, des précisions sont peu utiles.; si on ne les a pas, on ne tiendra pas compte des précisions données dans un texte. Il serait naïf de croire que parce qu'il y aura un ou deux textes de plus interdisant certains moyens de guerre ou faisant de la S.D.N. un super Etat, l'humanité vivra indéfiniment en paix. Les choses sont malheureusement beaucoup moins simples que cela et les passions humaines, nationales ou individuelles, ne se modifient pas au commandement par un article de loi ou de traité.

Moyens barbares

La déclaration de Saint-Pétersbourg avait interdit comme moyens barbares 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 ce moyen barbare, il faut ajouter le poison qui de toute antiquité a été considéré comme un moyen barbare et perfide. Il faut lui assimiler 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 presque unanime prescrit 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 le droit à la protection des lois de guerre.

Source : BIU Cujas

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'arbres 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. 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 au 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, c'est-à-dire s'il vise des forts, approvisionnements militaires, dépôts de munitions, gares stratégiques, noeuds de voies ferrées. C'est ce que décide le projet de règlement de la guerre aérienne voté à La Haye en 1923 sur lequel nous aurons à revenir.

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 batiments, 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 voir le but sur lequel on tirait, 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

Source : BIU Cujas

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. D'après la seconde conception, le bombardement n'est pas seulement 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.

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 dont être formellement prescrit. 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. Au cours de la guerre civile actuelle en Espagne, la France et l'Angleterre ont essayé d'obtenir des belligérants la renonciation aux bombardements de villes ouvertes, mais comme dans plusieurs d'entre elles, on a installé des usines de guerre, ces bombardements continuèrent. Dans la conception de la guerre totale, où toute la population travaille pour la guerre, la distinction entre belligérants et non belligérants devient difficile à maintenir.

Sanction de l'indemnité pécuniaire.

La Convention de La Haye de 1907 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 déclaration de la guerre pour critiquer les réparations mises à la charge de l'Allemagne ; ces réparations sont fondées en partie sur le fait qu'il y avait interdiction de commettre certains actes considérés comme contraires aux lois de la guerre, actes pour lesquels réparation est dûe 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

Source : BIU Cujas

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 " nullum crimen, nulla poena sine legé", sous prétexte qu'il y avait une loi, puisque la règle existait depuis les conventions de La Haye. C'est exact pour le nullum crimen, mais il n'y avait pas de peine prévue, et il n'y avait pas de tribunal impartial organisé à l'avance pour les prononcer. C'est pour cela qu'il faudrait y travailler aujourd'hui.

Art. 227 et 228 du traité de Versailles

Depuis la guerre, il y a eu un remarquable essai de sanction de certaines lois de la guerre à la conférence de Washington de 1922. Cette conférence dénie aux sous marins le droit de se conduire autrement que les autres 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 étaient assimilés à des pirates. On voit apparaitre ici une sanction très nette, parce qu'au temps de guerre ils peuvent être jugés par tout Etat qui s'en sera emparé. C'est un premier essai de sanction internationale. La Conférence de Nyon a admis des dispositions analogues au cours de la guerre d'Espagne. La convention de Washington n'est plus en vigueur ; mais ces dispositions ont été reproduites (à part l'assimilation au pirate) par une convention postérieures tenue à Londres.

Conférence de Washington (1922).

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 sureté de l'armée, qu'ils aient commis par des belligérants ou par la population civile, les tribunaux de l'occupant sont compétents.

Maintien des lois et des juges nationaux

Source : BIU Cujas

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 souvent 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 etre 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 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 etre 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 prete à des abus parce que de 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 forets 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.

Source : BIU Cujas

b) 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 des fonds publics (mais non bien entendu des 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.

hemins de fer

Deux points ont donné lieu à des difficultés particulières : les chemins de fer er 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 le droit à la fin de la guerre à une indemnité pour le matériel emporté ou détruit.

ines

La règle est la meme pour les mines. L'occupant a le droit d'exploiter la mine pendant la durée de l'occupation. Peut-il la 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 avait 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-meme 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.

### 3 - La guerre maritime.

La guerre maritime est soumise à des règles particulières dont la première est que le droit de saisie

Source : BIU Cujas

Droit de saisie de la propriété privée ennemie sur la mer

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 effectué que par la marine de guerre des Etats belligérants.

Caractère ennemi de la marchandise et du navire

D'autres règles concernaient l'une le blocus qui devait etre effectif ; les deux autres la distinction des choses saisissables ou non, à titre de contrebande de guerre ; le pavillon neutre couvre la marchandise ennemie ; en sens inverse, 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-saxon .

En ce qui concerne le navire, la France, toujours amie des règles claires et précises, s'attachait pour les navires à la nationatité. 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 meme 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 etre plus pratique, parce qu'avec une guerre qui prend de plus en plus un caractère

Source : BIU Cujas

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 1856 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 par le moyen d'une mine, 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 d'un 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 les carburants ou les vivres qui 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.

Traité 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

Sous-marins

Le premier vise, qui n'a pas été ratifié par plusieurs Etats, l'interdiction d'employer des gaz toxiques 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 de commerce, une mise en demeure est nécessaire ; il ne peut en principe qu'amariner un navire ; la destruction ne lui 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.


Source : BIU Cujas

Limitation des armements navals.

Le second traité de Washington était relatif à la limitation des armements navals. On a parlé à son sujet 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" 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 qui venait à expiration en 1936. La seule concession grave qui avait été faite venait de la France ; on avait calculé son coefficient en tenant compte de sa flotte d'après-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 rapporté 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 allat beaucoup plus loin, en supprimant les gros cuirassés ; elle aurait ainsi retourné les role en montrant que c'était elle qui était véritablement décidée à désarmer sur mer.

La conférence de Washington a été un 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'avait pas de colonies importantes éloignées de la métropole. En 1935-36 s'est réunie à Londres une nouvelle conférence qui avait pour but d'arrêter les armements navals ; mais elle était condamnée à l'insuccès en présence des prétentions inconciliables des Etats.

## D. Guerre aérienne.

Je pourrai passer rapidement sur ce point après ce que j'ai dit du bombardement par avions et de l'interdiction d'utiliser les projectiles répandant des gaz toxiques.

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

Source : BIU Cujas

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.

Projets

On ne peut pas 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 à craindre. 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. Une conférence de techniciens (juristes et officiers) réunie à la Haye en 1922-23 a adopté en principe pour les bombardements aériens les mêmes règles que pour ceux de l'artillerie terrestre (seulement contre les villes défendues ou les établissements d'intérêt militaire).

## E - 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.

Deux 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 et maintenant à tout commerce, même de vivres. 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.

Source : BIU Cujas

Jusqu'ici elle avait été résolue en ce sens que 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 ; la garantie des autres Etats en moins bien entendu, quand elle existe pour la neutralité permanente.

De cette notion de neutralité découlent de nombreux droits et devoirs tant pour les neutres que pour les belligérants.

## I - 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'enrolement individuel reste toujours licite. Le neutre qui s'est enrolé devient belligérant. On lui applique les mêmes droits il a les mêmes devoirs.

L'Etat neutre ne peut faire le commerce des armes et des munitions

Le neutre n'a pas le droit de retenir les mobilisables belligérants sur son territoire.

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 "à l'aventure" suivant le terme ancien, 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. En 1936 on s'est décidé à cette

Source : BIU Cujas

interdiction pour l'Espagne, bien qu'il n'y ait jamais eu de reconnaissance de belligérance et qu'il n'y ait donc pas de neutralité proprement dite (Comité de non intervention de Londres).

Les Etats-Unis ont voté plusieurs lois donnant ce droit à leur Président. En fait, dans la guerre actuelle, c'est le gouvernement américain lui-même qui a livré à l'Angleterre des armes et des munitions, et même des navires de guerre, contrairement aux règles de Washington qu'il avait imposées à l'Angleterre dans l'affaire de l'Alabama.

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 de troupes.

Le neutre doit aussi interdire le passage de troupes belligérantes sur son territoire. Au XVIIème 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 a refusé de consentir à ce passage, au nom de la neutralité.

Séjour des navires de guerre belligérants dans un port neutre.

Le cas de 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 la 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

Source : BIU Cujas

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 (ce 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 devait plus jouer en principe entre membres de la S.D.N. était la déclaration de guerre par le belligérant dont les droits avaient été violés.

## II - 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

Respect du territoire neutre

Le premier est le droit au respect du territoire neutre, qui comprend la mer territoriale où ne doivent pas avoir lieu d'hostilités. 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 (affaire de Duclair en 1870).

Les droits des neutres et la guerre collective d'exécution forcée

La neutralité aurait du être complètement modifiée depuis la guerre collective d'exécution forcée Depuis le Pacte Briand-Kellog, une évolution était commencé à se dessiner 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 aussi engagement juridique à se refuser de 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 véritable complicité et une atteinte au droit international. La faiblesse de la S.D.N. dans ses dernières années a d'ailleurs donné lieu à une reprise de

Source : BIU Cujas

l'idée ancienne de neutralité (cas de la Belgique). Les Etats-Unis évoluent actuellement en sens opposé

Le commerce des neutres

Il y a des sanctions pour les cas de violation aux devoirs de neutralité. L'état actuel du droit est que le commerce des nationaux neutres est libre en principe, mais il supporte un certain nombre de restrictions et en cas de violation de ces restrictions 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 produire 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

Le système admis pendant plusieurs siècles par la Grande-Bretagne jusqu'après 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 pour les neutres. Il est très difficile de faire la preuve de la neutralité des marchandises : de sorte que la saisie du navire ennemi entrainait pratiquement la saisie des marchandises neutres.

La France a d'abord suivi ce système, puis à partir de François Ier, en vue de réprimer les fraudes, on a abandonné ce système pour en adopter successivement deux autres.

Système de l'infection hostile

Le premier de ces deux système 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.

Au XVIIème 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

Source : BIU Cujas

d'autres termes le pavillon couvre la marchandise, mais il la confisque ou encore : navire libre, marchandise libre ; navire ennemi, marchandise ennemie. Une marchandise ennemie ne sera pas saisissable sous pavillon neutre, mais une marchandise neutre pourra etre saisie sous pavillon ennemi. Ce système est très pratique parce que le controle 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 saisissable 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 aux cas de blocus.

* - 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 objets dontla destination peut etre douteuse, comme les chevaux - (on pourrait aujourd'hui ajouter fer, coton, pétrole, charbon)

Après les Conférences de La Haye, une conférence s'est réunies 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 peuvent etre destinées à l'armée ennemie ou à la population paisible ennemie).

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 ratifiées 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 etre considéré comme contrebande relative. En effet le coton sert pour les

Source : BIU Cujas

vetements de la population paisible et il sert également pour les explosifs.

héorie de la ntinuité u voyage.

La dernière guerre et aussi la guerre actuelle ont été marquées par une aggravation des restrictions du commerce des neutres. On a appliqué sur 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'etre saisis. Par exemple le transport de marchandises achetées aux Etats-Unis et destinées à l'Allemagne au début de la guerre pouvait etre effectué d'abord à destination de la Suède neutre, où il y a 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 peut donc etre 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 passait évidemment aux belligérants. On a alors recouru aux contingentements.

Le contingentement

Le contingentement consistait à n'autoriser qu'une quantité d'importation 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 meme tonnage ; c'est contre cette mesure que les Etats-Unis ont protesté avec énérgie tant qu'ils ont été neutres ; puis ils ont été les plus énergiques à en exiger l'observation stricte quand ils ont été belligérants. En réalité la guerre devient une guerre non plus seulement militaire, mais économique ; on cherche à affamer toute la population ennemie comme auparavant une place assiégée.

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. Les juristes allemands fondent le droit de blocus sur le droit de nécessité. Il semble préféra-

Source : BIU Cujas

ble d'expliquer ainsi le blocus : c'est un moyen donné aux belligérants d'empêcher un acte des neutres dirigé contre 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 fut effectif et elle ne le considérait comme tel que lorsqu'il était exercé par des navires "arrêtés et suffisamment proches". C'était une exigence excessive ; elle serait aujourd'hui impossible pour la raison qu'un navire arrêté devant le port n'y resterait pas longtemps, il serait vite coulé. Très vite la Grande-Bretagne obtint que la formule fut ainsi modifiée : "navires arrêtés ou suffisamment proches".

Le blocus pour être régulier comporte deux notifications : une aux autorités du port bloqué, l'autre aux Etats neutres. La France en exigeait une troisième qui était fort utile du temps des grands voyages à voile, elle exigeait 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.

Ce droit de visite ne peut être exercé dans les eaux neutres, mais il peut l'être en pleine mer ou dans les eaux territoriales des belligérants. L'Angleterre s'est énergiquement opposée en 1919 à la suppression de ce droit en pleine mer, que demandaient les Américains. Son exercice dans ses eaux territoriales à elle exclusivement est cependant le seul droit qu'on ait reconnu à l'Espagne au cours de la guerre civile de 1936-1938. 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

Source : BIU Cujas

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 sureté.

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 pour 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 des neutres 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. Cette institution était très remarquable pour deux raisons : elle était le premier tribunal international et elle était accessible aux individus (armateurs saisis). 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 ; en 1914, après un essai de mise en vigueur, il fut abandonné par toutes les puissances en guerre.

## F - La fin de la guerre.

Le traité de paix

La cessation des hostilités donne lieu en général à un traité de paix. Seul le traité de paix met fin à la guerre, non l'armistice, on l'oublie trop souvent aujourd'hui. Cependant une guerre peut prendre fin sans traité, cela arrive quand aucun des 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 de paix. De même l'Espagne, n'ayant pas voulu reconnai-

Source : BIU Cujas

tre l'indépendance de ses anciennes colonies, il n'y a pas 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 etre autorisé par les gouvernements.

En général un traité de paix règle toutes les difficultés qui ont servi de cause ou de prétexte à la guerre. 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 et 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 traité 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, 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 pas exigé d'indemnité de guerre proprement dite, mais seulement la réparation des dommages causés : restauration des ruines en pays occupés, 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 forcément 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 en 1929 le plan Young, que la France a commencé à toucher quelque chose ; le plan Young devait etre définitif et il a duré 2 ans. Jusque là la tache de

Source : BIU Cujas

la reconstitution des ruines des pays du Nord avait été en grande partie à la charge de la France ; d'après le plan Young, elle devait reverser aux Etats-Unis la plus grande partie de ce qu'elle recevrait ; aussi la France a-t-elle cessé ses 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'Etat 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 forets, 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, et cela toujours à notre détriment , avec le consentement des anciens alliés.

On a eu recours à ces conférences parce qu'on espérait ainsi arriver a une entente entre les peuples anciennement belligérants. Une nouvelle guerre était la catastrophe qu'il eut fallu éviter dans l'intérêt de tous les Etats ; cela paraissait surtout évident après le réarmement de l'Allemagne. L'intransigeance de la Pologne et de l'Angleterre ont malheureusement empeché de le faire.

Je ne dirai rien de la Conférence du désarmement de 1932, puisqu'elle a complètement échoué. 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 mais elle a rapidement dévié et en fin de compte en présence de désaccords irréductibles on a fini par la laisser tomber.

En réalité, parmi les grands Etats surtout, beaucoup avaient peur de se voir liés par des restrictions et un controle trop strict qui aurait porté atteinte à leur souveraineté en un point des plus sensibles, celui de la défense nationale. Il est certain que ces restrictions n'eussent été admissibles que si la sécurité avait été assurée. Mais c'est là qu'existait l'antinomie, la sécurité suppose une assitance mutuelle, une organisation internationale capable de la

Source : BIU Cujas

garantir et l'organisation internationale précise a fait renaitre la crainte du super-Etat.

Une fois de plus cette crainte a produit son effet accoutumé. Au fond, c'est là un mot dont on a beaucoup abusé et qui a une part de responsabilité dans l'échec de la Société des Nations. Et cependant, quand on va au fond des choses, ce n'est qu'un mot. De deux choses l'une en effet : ou bien on prend ce terme de super-Etat au sens d'un Etat unique, comme l'ancien empire romain pour le monde civilisé d'alors, et il est trop clair que le temps d'un empire universel est passé. Le monde actuel est trop vaste, l'Etat moderne s'occupe de trop de choses et les divers Etats ont trop pris conscience de leur personnalité et de leurs intérets propres pour qu'on puisse jamais revoir un empire universel, centralisé à l'image de l'Etat moderne. Aussi bien au point de vue moral et social que civil et économique, la chose apparait aujourd'hui comme impossible ; la Société des Nations ne fera pas plus disparaitre l'Etat que celui-ci n'a fait disparaitre la famille ou la profession.

Ou bien au contraire on veut dire simplement par ce terme de super-Etat que, dans les questions de la compétence de la communauté internationale ; ce doit être l'organe ou les organes de cette communauté qui possèderont sur un point donné le droit du dernier mot dans lequel consiste au vrai la souveraineté ; en ce second sens, l'Etat cesse par définition même d'etre souverain pour tout ce qui n'est pas de sa compétence, et le droit international par nature est nécessairement transnational et par là meme supra-national ou il n'est rien.

L'échec de la conférence du Désarmement vint déjà faire perdre aux peuples une partie de la confiance qu'ils avaient mise dans la Société des Nations ; un grand espoir qui s'était prolongé près de deux ans aboutissait à un échec complet. La désillusion fut d'autant plus grave qu'elle devait etre suivie peu de temps après par la sortie de l'Allemagne hors de la Société des Nations, suivant de près celle du Japon. Puis en 1935-36 ce fut la guerre d'Ethiopie dont la terminaison contraire à tous les projets de solutions conciliatrices présentés à la Société des Nations devait porter à cette dernière un coup dont elle n'a pu se relever. Enfin, les Etats d'Amérique, réunis en conférence à Buenos Ayres à la fin de 1936 ont manifesté le désir, en vue de se joindre aux Etats-Unis, de former une Société des Nations américaine : seule la République Argentine a pris la défense de la Société des Nations universelle. C'était

Source : BIU Cujas

une nouvelle preuve qu'on n'avait plus confiance dans l'action de ce grand organisme, dont la création en 1919-1920 avait donné lieu à tant d'espoirs.

Pour conclure, il ne faut pas hésiter à reconnaitre qu'on se trouve actuellement en présence d'une véritable faillite de la Société des Nations ; on peut discuter sur les causes de son insuccès, mais il est certain qu'elle a complètement échoué dans sa mission pacificatrice.

Faut-il tout abandonner parce qu'on a échoué dans cette première tentative d'une organisation dont les résultats pourront etre capitaux pour l'avenir de l'humanité ? Il faut bien se garder ici des excès d'un nationalisme maladroit auquel se laissent volontiers aller certains nationalistes déçus : Puisque, disent-ils, la Société des Nations a échoué, l'Etat ne doit plus compter que sur ses propres forces ! Mais une organisation juridique est le seul moyen d'assurer l'empire du droit sur les volontés coupables, sans elle, il n'y a plus que le règne de la force, et quel Etat est sur d'etre toujours le plus fort ? De meme que l'Etat est la meilleure garantie du droit pour les individus, une communauté bien organisée, le sera pour les Etats.

Des erreurs ont été commises, c'était peut-être fatal lors d'un premier essai. Il s'agit maintenant d'éviter d'y retomber. Chaque Etat, à part de rares exceptions, veut la paix, mais il ne peut se décider à consentir les sacrifices nécessaires pour l'obtenir et on n'obtient pas sans peine un résultat d'une telle importance. Pas plus dans la communauté internationale que dans l'Etat, il n'y a de moyen automatique d'assurer la bonne gestion de la communauté ; la paix étant une création continue, l'oeuvre entreprise n'a de sens que si les Etats membres consentent à harmoniser leurs efforts ; s'ils continuent à se contrarier jamais on n'aboutira.

Nous voyons aujourd'hui les résultats de cette façon de concevoir la souveraineté de l'Etat. La continuation des guerres avec les "progrès" de la science, serait la fin de l'Europe et peut etre de la civilisation, pour des siècles peut etre ; cela s'est déja vu. Aussi recommence-t-on à parler d'une communauté internationale organisée, limitée cette fois à notre continent, comme a déjà été tenté de

Source : BIU Cujas

le faire l'Amérique. Une union européenne économique au moins autant que politique, sera peut-être le seul moyen d'éviter le retour de catastrophes comme celles qu'ont été pour l'Europe les deux dernières guerres.

F I N

FACULTÉ DE DROIT DE PARIS BIBLIOTHÈQUE

Cours terminé d'imprimer le 13 Juin 1941.

Source : BIU Cujas