

VU Research Portal

Etude sur l'interpretation du paragraphe 8 de l'article 15 du pacte de la Société des Nations

Deth, Aart van

1928

document version

Publisher's PDF, also known as Version of record

[Link to publication in VU Research Portal](#)

citation for published version (APA)

Deth, A. V. (1928). *Etude sur l'interpretation du paragraphe 8 de l'article 15 du pacte de la Société des Nations*.

General rights

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal ?

Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

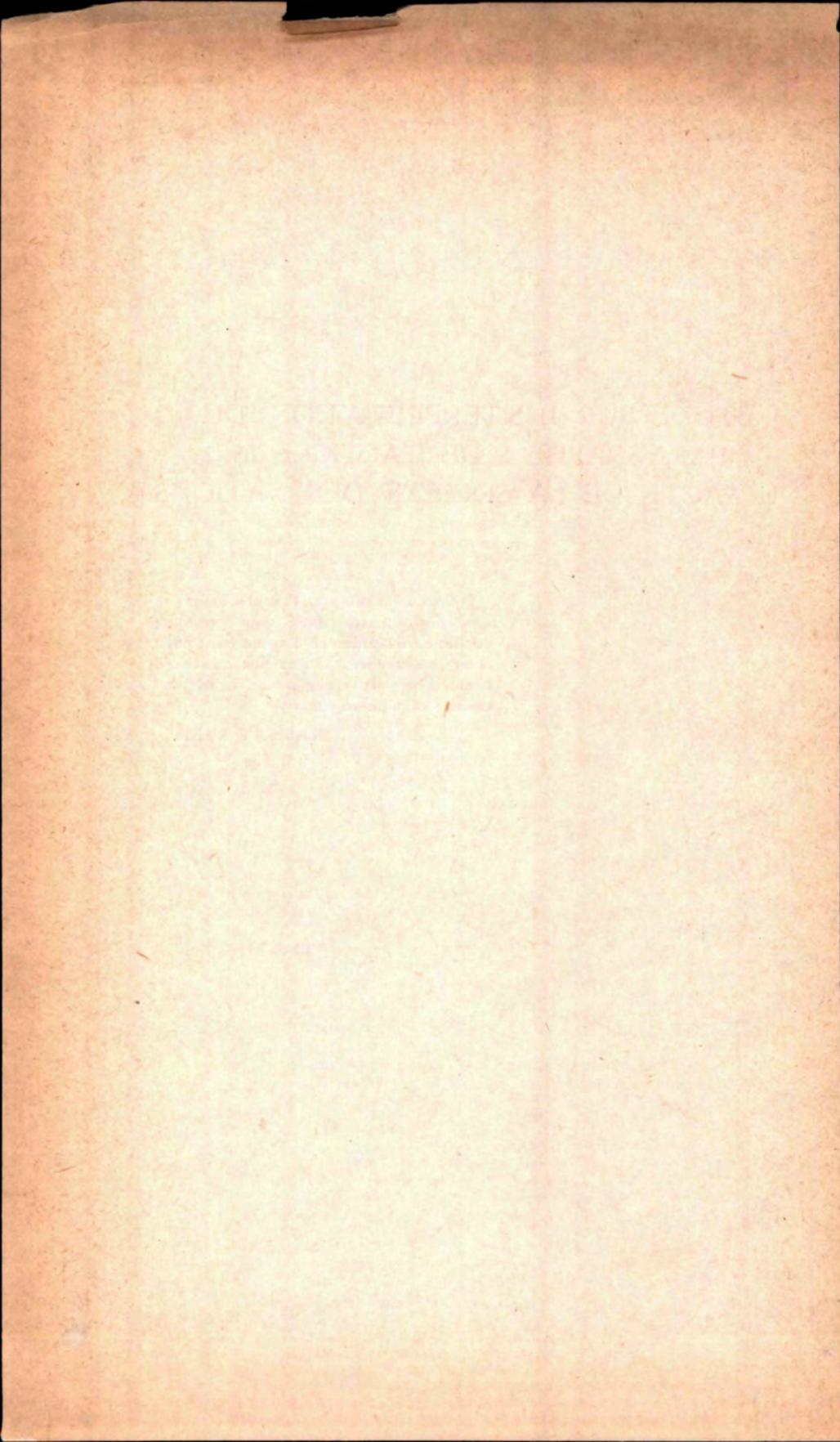
E-mail address:

vuresearchportal.ub@vu.nl

ÉTUDE SUR L'INTERPRÉTATION DU
PARAGRAPHE 8 DE L'ARTICLE 15
DU PACTE DE LA SOCIÉTÉ DES NATIONS

„ Now it is obvious that the claims of Law and Liberty, those twin presiding goddesses of western civilisation must often come in conflict; indeed the unending conflict between them is the heart and essence of western history.”

RAMSAY MUIR.



STELLINGEN

- I. — De Raad van den Volkenbond zal bij meerderheid van stemmen mogen beslissen over de toelaatbaarheid van de exceptie gegrond op artikel 15 al. 8 van het volkenbondsverdrag.
- II. — Naar het oordeel van het Permanente Hof van Internationale Justitie is al. 8 van artikel 15 van het volkenbondsverdrag in dezen zin uit te leggen, dat de Raad van den Volkenbond slechts dan bevoegd is een rapport uit te brengen, waarin een regeling van het geschil wordt voorgesteld, als het geschil een materie betreft, die door een internationalen rechtsregel beheerscht wordt.
- III. — De door het Permanente Hof van Internationale Justitie gegeven interpretatie van artikel 15 al. 8 is, hoewel niet in overeenstemming met de bedoeling van de opstellers van deze paragraaf, op verschillende gronden te verdedigen.
- IV. — Het is onmogelijk om *a priori* met behulp van een algemeen beginsel vast te stellen, welke de materies zijn waarvan de regeling aan de uitsluitende bevoegdheid van de leden van den

Volkenbond is overgelaten en waaromtrent de Raad, in geval van een internationaal geschil, in zijn rapport geen regeling mag aanbevelen.

V. — Daar de uitspraak van den Raad over het al of niet bestaan van een rechtsregel rakende de materie in geschil, een zuiver juridische beslissing is, is het wenschelijk, dat de Raad in elk geval, dat beroep op de exceptie wordt gedaan, het advies inwint van het Permanente Hof van Internationale Justitie.

VI. — De antirevolutionaire beschouwing der souvereiniteit staat een zich ontwikkelen van de internationale verhoudingen in de richting van een nauwere aaneensluiting der Staten niet in den weg.

VII. — Terecht heeft Prof. Zevenbergen in zijn „Leerboek van het Nederlandsche Strafrecht”, § 51, er op gewezen, dat de straf als vergelding van begaan onrecht tevens een maatschappelijk doel nastreeft, dat het „punitur quia” het „punitur ne” niet uitsluit.

VIII. — De wettelijke regeling van de „door het gevolg gequalificeerde delicten” waarbij aansprakelijk wordt gesteld voor een teweeggebracht gevolg zonder dat dit aan schuld te wijten is, is bij een vast houden aan de vergeldingsgedachte in het Strafrecht af te keuren.

- IX. — Het heffen van belasting naar het nationaliteitsbeginsel is in strijd met de door de Volkenbonds-commissies aanbevolen maatregelen tot het voorkomen van dubbele belasting.
- X. — Invoering van een regeling tot het van overheidswege houden van toezicht op hypotheekbanken is wenschelijk.
- XI. — De opheffing van de wettelijke verplichting tot overdracht van het roerend goed bij pandovereenkomst dient overwogen te worden.
- XII. -- Het deelnemen aan het beheer door commissarissen eener Naamlooze Vennootschap is af te keuren.
- XIII. — Het mislukken van de eerste poging tot stabilisatie van den Belgischen frank is niet te wijten aan technische fouten hierbij begaan, maar vindt zijn oorzaak in bijkomstige omstandigheden, met name in gemis aan vertrouwen van de zijde van het publiek en in tegenwerking der bankinstellingen.
- XIV. — Voor een gunstige ontwikkeling van het studentenleven aan de Vrije Universiteit, is het wenschelijk te streven naar de totstandkoming van een „ cité universitaire ”, liefst in de buurt van Amsterdam, met gemeenschappelijke woningen zoowel voor studenten als voor professoren, ruime gelegenheid voor sport, eigen vergaderlokalen en goed ingerichte bibliotheek.

ERRATA

Nous prions le lecteur de lire :

A la page 8, ligne 9, *loisir* au lieu de *loisirs*.

A la page 131, ligne 8, *matière* au lieu de *notion*.

UNIVERSITÉ LIBRE D'AMSTERDAM

ÉTUDE SUR L'INTERPRÉTATION
DU PARAGRAPHE 8 DE L'ARTICLE 15
DU PACTE DE LA SOCIÉTÉ DES NATIONS

THÈSE PRÉSENTÉE A LA FACULTÉ DE
DROIT POUR OBTENIR LE GRADE DE
DOCTEUR EN DROIT. LA DÉFENSE
AURA LIEU, AVEC L'AUTORISATION
DU RECTEUR DE L'UNIVERSITÉ
M. A. A. VAN SCHELVEN, PROFESSEUR
A LA FACULTÉ DES LETTRES, LE
VENDREDI 16 MARS 1928, A 4 HEURES
DE L'APRÈS-MIDI, AU "GEBOUW DER
MAATSCHAPPIJ VOOR DEN WERKENDEN
STAND" KLOVENIERSBURGWAL 87-91,

PAR

AART VAN DETH

NÉ A BRUXELLES

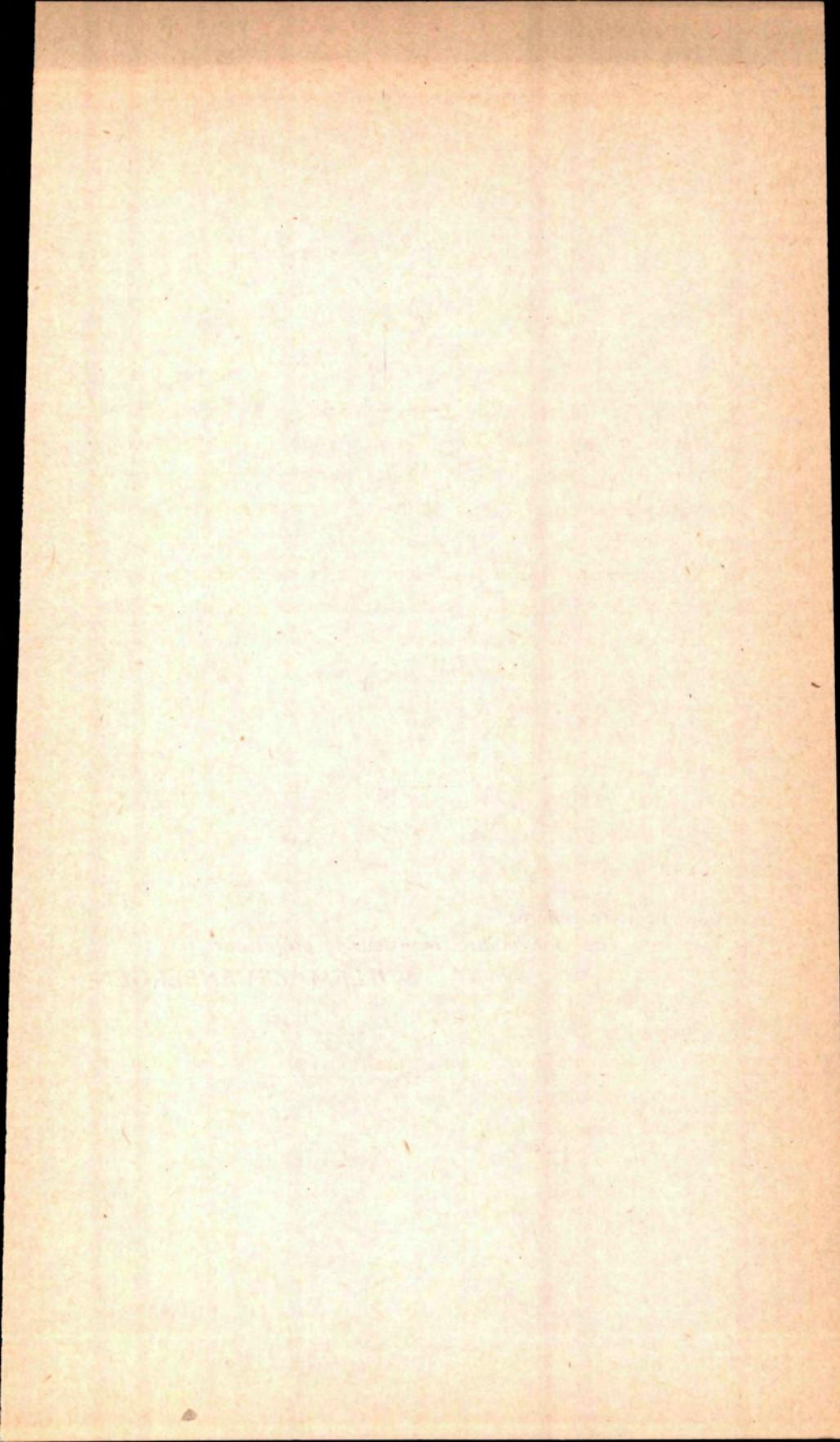
MARS 1928



A la mémoire vénérée

de mon maître, monsieur le professeur

WILLEM ZEVENBERGEN



Puisque la présentation de cette thèse est le terme de nos études universitaires, nous tenons à témoigner à cet endroit à MM. les professeurs de la faculté de droit notre profonde reconnaissance pour la part qu'ils ont prise dans notre formation juridique.

Nous désirons, avant tout, remercier le très honoré professeur ANEMA qui nous a prêté son précieux concours pendant l'élaboration de la présente thèse, pour l'influence qu'a exercé sur nous son esprit lucide et scientifique. Il nous a appris à concevoir la jurisprudence comme un phénomène réel et vivant dans la société humaine.

Qu'il nous soit permis de rappeler le souvenir vénéré de notre cher maître, le regretté Willem ZEVENBERGEN, que la mort nous a enlevé trop tôt et à la mémoire de qui nous nous permettons de dédier cette étude. Son enseignement si sincère, auquel il se consacrait tout entier et dans lequel nous sentions toujours vibrer son âme, a laissé une empreinte ineffaçable dans le cœur de ses élèves.

Nous désirons exprimer notre reconnaissance au très savant professeur DIEPENHORST pour la bienveillance avec laquelle il nous a fait profiter de son grand savoir et de son esprit vif.

C'est avec gratitude que nous pensons aux cours de M. Chr. ZEVENBERGEN dont l'enseignement clair et pénétrant nous a été d'un secours précieux.

Les cours du professeur FABIUS, dont nous avons pu jouir dans notre première année universitaire, n'ont pas manqué d'avoir sur nous une influence durable. Nous ne les oublierons pas.

Nous regrettons d'avoir terminé nos études avant d'avoir pu goûter d'une manière approfondie l'enseignement du professeur DOOYEWEERD.

Enfin, nos remerciements vont à tous ceux qui ont contribué à nous faire passer avec tant d'agrément les heures de loisirs que nous laissait notre labeur universitaire.

Il nous reste à dire toute notre gratitude à M. R. LEBEAU qui a bien voulu revoir cette étude au point de vue de sa forme, et qui nous a permis de la publier en une langue qui nous est plus ou moins étrangère.

INTRODUCTION

Il n'existe dans le Pacte de la Société des Nations aucune stipulation sur laquelle les opinions aient plus différé que sur le paragraphe 8 de l'article 15. Si, d'une part, elle a été prônée comme la garantie par excellence de la liberté des Etats, elle a, d'autre part, soulevé les critiques les plus sévères. Les Etats qui s'étaient le plus opposés à son insertion s'en sont servi plus tard pour la défense de leur prétendue indépendance (1). Tandis que le rédacteur même du paragraphe 8 le considérait comme superflu et implicitement compris dans le reste du Pacte, et alors qu'il n'avait été introduit que pour apaiser les craintes exprimées sur ce point (2), d'autres esprits ont déduit de son insertion qu'il avait une « importance toute spéciale » (3). Critiqué par les uns comme étant un véritable non-sens, une stipulation « dans laquelle on s'est servi de mots dont il est difficile de croire que leurs auteurs les ont écrits en toute sincérité » (4), le paragraphe 8 de l'article 15 a été, par d'autres personnalités, loué comme « éminemment favorable à la défense des droits sur lesquels aucune indépendance d'Etat n'entend subir un contrôle étranger » (5). Considéré par plusieurs comme la grande faiblesse du Pacte, à laquelle il conviendrait de remédier le plus tôt possible, notre même texte a été jugé par d'autres être l'expression de principes qu'il faut se garder d'affaiblir (6).

(1) Notamment la France.

(2) Cf. télégramme de M. Taft, 19 mars 1919, Taft, *Papers*, pp. 323 et suiv.

(3) Rapport de la Commission des Juristes dans l'affaire des Iles d'Aland. J. O. Supplément spécial n° 3, 1920.

(4) Discours du sénateur Lodge, 12 août 1919. Lodge, *Senate* p. 391.

(5) Premier Mémoire du gouvernement français dans le conflit franco-britannique sur les décrets de nationalité, Actes et Documents, Série C., N° 2, Vol. sup., p. 20.

En dépit des critiques et des éloges, le paragraphe 8 est resté intact dans le Pacte. Ni le Traité d'Assistance mutuelle de 1923, ni le Protocole de Genève de 1924, ni les accords de Locarno de 1925 ne lui ont porté atteinte. Au contraire, le Protocole le reprenait en propres termes et étendait même son application à la procédure d'arbitrage (7).

On ne peut s'étonner de l'intérêt particulier porté au paragraphe 8. Placé dans une des parties principales du Pacte, celle qui traite du règlement des différends internationaux, il en constitue une des stipulations les plus décisives pour la portée réelle de cette réglementation. Réintroduit-il la notion de souveraineté des Etats, contient-il sous une forme nouvelle la fameuse clause de « honneur, indépendance et intérêts vitaux » ? Est-il une expression équivoque, dont pourront se couvrir tous ceux qui répugnent à un règlement pacifique, ou ne se prête-t-il pas à semblable manœuvre ? Autant de questions que notre étude du paragraphe 8 nous fera aborder.

Notre tâche se trouve singulièrement facilitée par le fait qu'une commission de juristes (8) et que la Cour Permanente de Justice Internationale (9) ont été amenées à donner leur avis sur la question. C'est de leurs appréciations que nous comptons principalement nous inspirer.

Ainsi, nous nous occuperons successivement des différents systèmes de règlement des conflits internationaux, du régime imposé par le Pacte, de l'histoire du paragraphe 8, des enseignements que donnent sur la question l'affaire des îles d'Aland et l'Avis de la Cour dans le litige franco-britannique, pour aboutir à la constatation que nous sommes ici en présence du grand problème de la liberté et du droit, que M. Muir a appelé « those twin presiding goddesses of Western civilisation ».

(6 de la page précédente) La Grande-Bretagne vis à vis du Protocole de Genève. Rapporté par M. Brierly, *B. Y.* 1925.

(7) Protocole de Genève, art. 5.

(8) Dans l'affaire des Iles d'Aland.

(9) Dans le litige franco-britannique concernant les décrets de nationalité en Tunisie et au Maroc.

CHAPITRE I

De l'Organisation Internationale et du Règlement des Conflits.

A travers les siècles, la paix a été considérée comme un bien précieux. « Qu'ils sont beaux sur les montagnes » s'écrie déjà le prophète Esaïe, « les pieds de celui qui apporte de bonnes nouvelles, qui publie la paix » (1).

Plus que toute autre, la guerre mondiale de 1914 à 1918 a suscité des aspirations vers la paix. Le perfectionnement du matériel de guerre, la cruauté de l'arme chimique, l'isolement économique causé par le blocus et la guerre sous-marine avaient si profondément blessé l'humanité qu'une réaction spontanée et violente se fit sentir aussitôt que la guerre fut terminée et même avant cette date. Ce que l'Europe épuisée demandait, c'était la paix, et non seulement cela, mais avant tout la garantie que la pacification future serait durable.

Mais une paix durable ne peut être obtenue sans une organisation internationale. La guerre est le conflit des intérêts, elle est le résultat de l'opposition entre les aspirations nationales. La paix, au contraire, est l'harmonie des intérêts. Une telle harmonie ne peut être réalisée que par une organisation internationale. Qui veut la paix, doit vouloir l'organisation. « Société, paix, organisation juridique, ce sont là trois termes complémentaires (2). »

§ 1. — *Les trois formes d'organisation internationale.*

Différentes formes d'organisation internationale ont été envisagées au cours des siècles. On peut distinguer trois conceptions principales d'organisation internationale.

(1) Esaïe, chap. 52 v. 7.

(2) Scelle, *Pacte* p. 36.

En premier lieu se présente à nous l'organisation telle qu'elle a été conçue par l'antiquité. Elle consiste en la soumission de plusieurs nations à la puissance d'une seule et est fondée sur la force des armes. Les Romains ont réussi à réaliser partiellement cet idéal.

Pendant plusieurs siècles, la plus grande partie du monde civilisé et une partie du monde non-civilisé ont été en paix par le fait que leurs différentes nationalités étaient fondues dans l'empire romain. Babylone, l'Assyrie, la Perse et Alexandre le Grand ont fait de même.

Il est incontestable qu'une telle domination d'un Etat sur les autres a donné lieu à de longues périodes de paix. Mais c'était toujours une paix reposant sur la force et maintenue par l'oppression : c'était la « pax romana ». L'adage « si vis pacem para bellum » est la singulière expression de l'élément pacifique dans cette conception d'organisation internationale. Mais une paix réalisée par la suprématie d'une nation sur les autres et maintenue par la force est dépendante de cette force : dès qu'elle s'affaiblit, la paix est mise en danger. Et puisqu'il n'y a pas de force durable, l'unité fondée sur cette force ne peut l'être non plus.

Une seconde forme d'organisation internationale s'est réalisée pendant le Moyen-Age. « Entre l'ère antique et le Moyen-Age s'élève la Croix » (3) et c'est autour de cette croix que se sont groupés les peuples de l'Europe pendant les siècles du Moyen-Age. Ils ont formé une unité non fondée comme celle de l'empire romain sur la force, mais sur la croyance commune. L'unité chrétienne, enseignée par l'Evangile même, se démontrait clairement dans l'Eglise catholique romaine, qui était une organisation internationale. Et l'unité religieuse conduisit facilement à l'unité politique, surtout par le fait que ce temps connaissait une union étroite entre l'Eglise et l'Etat.

Le Saint Empire romain, quoique secoué continuellement par la rivalité des papes et des empereurs, s'est maintenu pendant

(3) Redslob, *Histoire* p. 115.

un certain temps grâce à cette idée de l'unité entre croyants.

Par cette unité, fondée sur la croyance commune, une paix, fût-elle de durée relativement courte, a été accordée aux peuples de l'Europe. « Il est un fléau qui a épargné le Moyen-Age et qui ne s'est abattu que sur les générations suivantes : c'est la conflagration des peuples européens (4) ». Mais cette paix non plus n'a pas été durable. Lorsque la religion perdit son influence par suite de la décadence ecclésiastique et de l'humanisme naissant et que l'Eglise fut divisée par la Réforme, l'unité européenne se rompit par l'écroulement de ses fondements mêmes.

Une troisième forme d'organisation internationale enfin s'est manifestée aux temps modernes. Elle diffère des autres en ce qu'elle ne tend pas à confondre les différentes nationalités en un seul Etat, mais qu'elle vise à les faire coopérer tout en maintenant les frontières existantes. C'est l'idéal de la coopération libre de plusieurs Etats à la réalisation de la paix.

La conception de l'organisation internationale sous la forme coopérative n'est cependant pas de date récente. D'une part, nous voyons qu'une organisation de ce genre s'est déjà réalisée de temps en temps au cours des siècles, et nous remarquons d'autre part qu'elle a été envisagée par plusieurs auteurs en matière internationale.

Il y a vingt-quatre siècles, les Etats grecs du Péloponèse s'unirent en une sorte de confédération pour faire cesser les guerres entre eux.

Au XVI^e siècle ce furent les Pays-Bas qui s'allièrent par l'Union d'Utrecht pour se fortifier dans leur lutte contre l'Espagne. Au XVIII^e siècle, nous voyons les Etats de l'Amérique du Nord fonder la confédération américaine, afin de s'opposer aux menées impérialistes de l'Angleterre.

Quant aux auteurs en matière internationale, nous voyons qu'après la disparition de l'idéal du Saint Empire romain, ils envisagent la formation d'une union fédérative ou coopérative

(4) Redslob, *Histoire* p. 180.

entre les Etats européens. Il suffit de rappeler à cet endroit les projets de Henri IV, de l'abbé de Saint Pierre, de Bentham, de Kant, qui tous visent à maintenir la paix par une association libre d'Etats.

C'est à cette dernière forme d'organisation internationale qu'on a fait appel lorsque, à la fin de la grande guerre, l'opinion publique sollicitait une action internationale pour assurer désormais la paix.

La Société des Nations formée sous l'influence personnelle de M. Wilson, fut constituée comme une organisation coopérative d'Etats. Les membres de la Société gardent leur individualité : leur indépendance politique est explicitement garantie par l'article 10 du Pacte. Aussi, la règle générale est-elle de ne prendre les décisions qu'à l'unanimité, aussi bien au Conseil qu'à l'Assemblée.

§ 2. — *Méthodes pour le règlement des différends internationaux.*

Le but de la Société des Nations étant avant tout de garantir l'état de paix par le moyen de l'organisation internationale, il est naturel qu'une grande partie du Pacte traite du règlement des différends internationaux. C'est ainsi que nous constatons que le Pacte de la Société des Nations, après avoir consacré ses premiers articles (articles 1 à 7) à la constitution de la Société même, concerne ensuite presque exclusivement les procédés d'aplanissement des différends internationaux qui constitueraient des menaces de guerre. C'est aussi dans cette partie du Pacte que nous rencontrons la stipulation à laquelle nous consacrons cette étude. Il importe donc de faire ressortir le système de règlement prévu par le Pacte, et dans ce but il nous semble opportun d'exposer au préalable les différentes méthodes de règlement des différends internationaux.

Dans les tentatives faites avant la guerre mondiale pour trouver une méthode efficace de solution des conflits internationaux se manifestent deux tendances différentes.

La première vise à la solution par voie de décision juridique. Et comme il n'existait pas avant la guerre de Cour Internationale de Justice, c'était surtout à l'arbitrage que l'on pensait.

En 1875, l'Institut de Droit International élaborait un projet réglant la procédure d'arbitrage, auquel pourraient se conformer les Etats en litige qui s'étaient mis d'accord pour soumettre leur différend à l'arbitrage.

Pendant les conférences de la Haye de 1899 et 1907, un effort fut tenté pour faire accepter, dans une certaine catégorie de conflits, l'obligation de les soumettre à l'arbitrage. Quoique cette obligation n'ait pas été acceptée, la première conférence réussit à instituer la Cour Permanente d'Arbitrage.

En 1907, une nouvelle tentative d'instituer une Cour Internationale de Prises et une Cour de Justice Internationale, ayant un caractère plus permanent que celle créée en 1899, ne put réunir l'unanimité des votes. Toutefois, la même année, il fut constitué en Amérique Centrale une Cour de Justice Centre-Américaine avec une compétence générale et obligatoire.

L'arbitrage était encore entré dans la vie internationale par l'usage d'insérer des clauses compromissaires dans les traités particuliers ; elles avaient pour effet de soumettre à l'arbitrage toute question relative à l'interprétation et l'exécution du traité. Au moment de la guerre, cent cinquante-quatre traités contenaient semblable disposition. Mais c'était surtout par des traités d'arbitrage spéciaux, dont cent trente-neuf étaient en vigueur en 1914, que l'idée de l'arbitrage s'était répandue (5).

La seconde tendance vise à la médiation et à l'intervention des commissions d'enquête. Les conférences de 1899 et de 1907 aboutirent à des résolutions déclarant la première « utile » la seconde « désirable » le recours à la médiation.

Dans les dernières années avant la guerre, certains Etats s'étaient engagés à soumettre tout conflit à une commission

(5) Politis, *Justice*, p. 227.

d'enquête pour la constatation des faits. Les Etats-Unis notamment conclurent sur les instances de M. Bryan, un grand nombre de traités par lesquels toutes les questions, de quelque nature qu'elles fussent, qui pourraient s'élever entre les contractants, devaient être soumises à une enquête faite par une commission internationale, dont la composition serait fixée par un accord entre les parties.

Toutefois, ni les traités d'arbitrage existants, ni les obligations de recourir à la médiation n'ont pu maintenir la paix. En 1914, toutes les tentatives de régler le conflit mondial échouèrent. Ni la suggestion de la Serbie dans sa réponse à l'ultimatum de l'Autriche-Hongrie, tendant à porter l'affaire devant la Cour Permanente d'Arbitrage, ni celle de la Russie, qui avait le même but, ni la proposition de l'Angleterre de se servir de sa médiation ou de convoquer une conférence des grandes puissances, ni, enfin, l'existence d'une série de traités d'arbitrage particuliers, ne purent empêcher la guerre (6).

Les rédacteurs du Pacte pouvaient de cet échec tirer un double enseignement. En premier lieu, qu'il fallait donner un règlement général s'appliquant à tous les membres de la Société et à toutes leurs relations, la conclusion de traités d'arbitrage particuliers s'étant montrée inefficace. Ensuite, qu'il fallait imposer un régime par lequel tout conflit naissant serait soumis à l'une ou l'autre méthode d'arrangement. Il importait surtout d'éliminer la clause d'indépendance, d'honneur et des intérêts vitaux qui permettait de soustraire à la réglementation un grand nombre de conflits, ou même tous les conflits que les parties ne voulaient pas régler à l'amiable.

Lors de la rédaction du Pacte on était d'accord sur ces deux points : La réglementation devait être générale et elle devait s'étendre à tout conflit qui pourrait surgir. Mais à quelle

(6) Cf. Renouvin, *Les origines immédiates de la guerre.*

méthode de règlement devait être donnée la préférence? A l'arbitrage, à la médiation ou une autre méthode?

§ 3. — *Méthodes prévues dans les projets de Pacte.*

Il convient d'indiquer, avant d'exposer le système établi par le Pacte, quelques-unes des méthodes proposées dans les différents projets de Pacte. Ces projets, libellés en vue de la conférence de la Paix, provenaient de deux sources. D'une part, ils étaient rédigés par les Etats qui allaient participer à la conférence, d'autre part, c'étaient des propositions dues à l'initiative particulière. Quant à la méthode de règlement prescrite, les projets peuvent être répartis en trois groupes. Le premier contient l'obligation absolue de soumettre tout différend à une décision juridique. Le second distingue entre les conflits juridiques et les conflits non juridiques et soumet les premiers à une décision juridique tout en laissant pour les derniers le choix entre l'arbitrage et la médiation. Le troisième groupe enfin est formé des projets qui laissent les parties choisir librement entre la décision juridique et la médiation.

Au premier groupe appartiennent les projets du colonel House et le premier projet rédigé par M. Wilson (7).

Par le projet de M. House (8), datant du 16 juillet 1918 et composé par celui-ci avant la fin de la guerre sur la demande de M. Wilson, tous les litiges sont soumis à une décision arbitrale, à l'exception de certaines catégories, désignées spécialement, qui étaient soumises à une Cour Internationale. En

(7) C'est le projet de juillet 1918 qui ne fut pas publié tout de suite, mais qui fut découvert entre les papiers de M. Wilson après sa mort. Le second projet fut publié le 10 janvier 1919 après que M. Wilson eut pris connaissance des textes de M. Lansing et de M. Bliss. Le troisième projet devait servir de base aux pourparlers de la commission pour la préparation du Pacte et fut élaboré pendant le voyage du président vers l'Europe. Comme ce projet ne le satisfaisait pas tout à fait, il fut remplacé par le projet Hurst Miller pour servir de base aux discussions. Cf. Baker, *W. Wilson*, tome III, p. 88.

Ce que Schücking (*Vermittlung* p. 208) appelle le premier projet est donc en réalité le second.

(8) Baker, *W. Wilson*, tome III, pp. 79 et suiv.

outre, les différends d'ordre commercial pouvaient être jugés au préalable par une Cour suprême nationale.

De même, le premier projet de M. Wilson déclare : « that all disputes — of whatever nature shall be referred for arbitration » (article 5). La conception fondamentale de ces projets est que tout conflit peut être résolu par une décision juridique. Ils correspondent donc avec l'idéal du président qui était avant tout d'assurer le règne du droit. Le 4 juillet 1918, M. Wilson avait exprimé cette idée dans les termes suivants : « That we seek is the reign of law based upon the consent of the governed and sustained by the organised opinion of mankind » (9).

Au second groupe de projets appartiennent le texte du gouvernement italien (10) et celui du gouvernement allemand (11).

Le projet italien pose qu'en principe tout différend doit être soumis à un jugement arbitral. Si toutefois une des parties refuse d'organiser ce jugement, le Conseil, fonctionnant en qualité de « conseil d'enquête et de conciliation », prend connaissance de l'affaire sur la demande d'une des parties (art. 10). Mais si le Conseil « estime que par sa nature ou en vertu d'accords précédents auxquels il n'y a pas raison de déroger, le litige doit être résolu suivant les règles du Droit International » il renvoie les parties devant la Cour internationale de justice instituée par le projet (Art. 14).

Le projet allemand laisse aux Etats la liberté de porter une affaire soit devant la Cour de justice, soit devant la Commission internationale de conciliation (Art. 29). Mais cette Commission doit renvoyer l'affaire à la Cour, si l'une des parties prétend et la Commission reconnaît qu'il s'agit d'une question exclusivement juridique. D'autre part, la Cour doit renvoyer l'affaire à la Commission si elle reconnaît qu'il s'agit d'un conflit d'intérêts (Art. 33).

(9) Discours tenu à Mount Vernon.

(10) Kluyver, *Documents* pp. 89 et suiv.

(11) Kluyver, *Documents* pp. 119 et suiv.

Ces projets laissent donc aux Etats une certaine liberté. Mais les questions juridiques doivent être résolues par une décision juridique. Ces projets se fondent ainsi sur la division des conflits en conflits politiques et conflits juridiques.

Un système analogue, quoique n'imposant pas absolument la décision juridique pour toute question de droit, se trouve dans le projet publié le 8 juin 1918 par la commission française pour l'établissement de la Société des Nations (12).

Selon ce projet, le Conseil doit s'efforcer de régler tout conflit par voie de bons offices ou par la médiation. C'est seulement quand il n'aboutit pas qu'il recherche « si l'affaire est d'ordre juridique et, dans ce cas, il prononce que les Etats litigants doivent soumettre leurs différends à la juridiction internationale » (IV. 1).

Au troisième groupe appartiennent le projet du « Phillimore Report » (13) ainsi que la majorité des projets américains.

Le « Report » fut présenté le 20 mars 1918 au gouvernement britannique par une commission officielle britannique présidée par M. Phillimore. Selon ce projet, les parties contractantes reconnaissent l'arbitrage comme la méthode la plus efficace et la plus équitable pour la solution de certains conflits. Néanmoins les parties sont libres de ne pas soumettre ces conflits à l'arbitrage.

L'article 4 stipule que si les Etats ne sont pas d'accord « that the dispute is suitable for reference to arbitration », ou s'ils diffèrent sur la formation de la Cour, ou « if for any other reason a reference to arbitration should prove impracticable », chacune des parties peut recourir à la médiation de la Conférence. Or, si les Etats sont seulement obligés à porter leur litige devant l'arbitrage quand ils le trouvent « praticable », cela veut dire qu'ils n'y sont pas obligés. Plusieurs projets ultérieurs se conformèrent sur ce point au Phillimore Report.

(12) Scelle, *Pacte* pp. 447 et suiv.

(13) Baker, *W. Wilson*, tome III, pp. 67 et suiv.

Dans les suggestions du général Smuts de décembre 1918 (14), il est dit que l'une des parties peut demander l'examen du Conseil « if on any ground it proves impracticable to refer such dispute to arbitration » (N° 21). Le projet Cecil (décembre 1918) (15) et le projet officiel britannique (20 janvier 1919) (16) donnent aux parties pleine liberté de choisir entre la médiation et l'arbitrage, exception faite pour les questions dont il est convenu d'avance qu'elles seront soumises à l'arbitrage.

Le président Wilson adopta dans son second projet (10 janvier 1919) (17) et dans son troisième projet (18) le système de M. Phillimore en employant les mêmes mots. Enfin, le projet Hurst Miller qui a servi de point de départ aux négociations de la commission pour l'élaboration du Pacte, dit clairement que les Etats peuvent recourir à l'arbitrage quand il s'agit de différends « which they (les parties) recognise to be suitable for submission to arbitration ».

Dans le chapitre suivant nous allons voir quel est le système établi par le Pacte pour le règlement des conflits et quelle est la place que le paragraphe 8 de l'article 15 occupe dans ce système.

(14) Kluyver, *Documents* pp. 82 et suiv.

(15) Kluyver, *Documents* pp. 87 et suiv.

(16) Baker, *W. Wilson*, tome III, pp. 130 et suiv.

(17) Kluyver, *Documents* pp. 63 et suiv.

(18) Kluyver, *Documents* pp. 72 et suiv.

CHAPITRE II

La Solution des Conflits selon le Pacte.

Jetons à présent un coup d'œil sur le système de règlement des conflits internationaux tel qu'il est établi par le Pacte. Par l'imposition de ce système, un effort sérieux a été réalisé pour créer un ordre international dans lequel le danger qu'il soit fait appel à la force des armes au cours d'une crise politique a été réduit au minimum.

Signalons d'abord que les mesures indiquées par le Pacte pour le maintien de la paix sont des mesures extrêmes. Avant qu'elles n'entrent en vigueur, les parties sont libres de régler leurs différends de toute manière qui leur semble opportune. Les négociations directes restent donc la méthode normale pour régler les difficultés surgies entre Etats (1).

Les Etats restent libres de choisir pour l'aplanissement du différend la voie qu'ils désirent, même quand les retards apportés au règlement provoquent une tension dans les relations: seul l'emploi de la force leur est interdit. Les procédés différeront selon la nature du litige, la gravité de l'affaire, la mentalité des Etats impliqués; on pourra nommer des commissions d'experts ou une commission d'enquête pour la constatation des faits, on pourra demander la médiation d'un Etat tiers ou d'une personne royale, selon la volonté des parties.

Parfois aussi, les parties pourront être liées à suivre une méthode spéciale, en vertu de traités particuliers, conclus entre

(1) Quoique les parties ne soient donc pas obligées, dans cette phase du conflit, de s'adresser au Conseil, celui-ci peut cependant intervenir de son propre mouvement dans l'affaire, soit encore sur l'instance d'un Etat tiers, si le Conseil considère que son intervention est nécessaire pour le maintien de la paix. (Cf. art. 11).

elles. Ces traités, imposant le recours soit à l'arbitrage, soit à la médiation, existaient en grand nombre dès avant la guerre ; ils ne sont pas abolis par le Pacte ; tous restent en vigueur pour autant qu'ils ne sont pas en contradiction avec lui. Cette dernière réserve est nécessaire, malgré la déclaration formelle de l'article 21 : « Les engagements internationaux — qui assurent le maintien de la paix ne sont considérés comme incompatibles avec aucune des dispositions du présent Pacte. » Ces engagements, en effet, peuvent parfaitement être contraires au Pacte, par exemple lorsqu'ils prescrivent que tout litige doit être examiné par une commission d'enquête et qu'après un certain délai les parties sont libres de faire ce qui leur semble opportun. Dans ce cas, les Etats membres de la Société pourraient se libérer des obligations du Pacte en concluant entre eux des traités particuliers (2). Ceci ne peut avoir été l'intention des rédacteurs, pour lesquels ces obligations constituaient précisément la partie essentielle de leur œuvre. Une telle interprétation serait d'ailleurs en contradiction avec la déclaration fondamentale du Pacte que la question de guerre ou de paix ne touche pas exclusivement les parties en cause, mais que « toute guerre ou menace de guerre intéresse la Société toute entière » (art. 11 § 1).

Le Pacte laisse donc pleine latitude aux parties de régler leurs différends comme elles l'entendent, et par la méthode qui leur paraît efficace, pourvu qu'elles aboutissent à un résultat. En cas d'échec interviennent les mesures prévues par le Pacte. Ces mesures constituent le dernier rempart de la paix. Les parties sont entièrement libres de vider leurs différends de la manière qui leur paraît avantageuse, mais du moment qu'elles ne parviennent pas à se mettre d'accord, le Pacte les contraint

(2) La rédaction ambiguë de l'article 21 s'explique par son histoire. De même que le § 8 de l'art. 15, il ne figurait pas dans le projet provisoire du 14 février 1919. Il ne fut introduit que pour faire reconnaître officiellement la non-contradiction du Pacte avec la doctrine de Monroe. Cette reconnaissance, exigée par les Etats-Unis comme addition à l'art. 10, fut formulée en un article séparé sur les insistances de la France, qui craignait de voir atténuer la portée de l'art. 10.

à se conformer à ses prescriptions. Celles-ci se trouvent formulées dans les articles 12 à 17, dont nous nous proposons de donner à présent une analyse succincte.

Le point de départ du Pacte dans sa réglementation de la solution des conflits est que t o u t conflit surgi entre Etats doit être soumis, soit à une décision juridique, soit à la médiation du Conseil. Ce qui caractérise le Pacte en cette matière, c'est qu'il élève une barricade générale contre la guerre. Ce ne sont pas des obstacles séparés, comme la reconnaissance de l'utilité de l'arbitrage obligatoire, la recommandation de commissions d'enquête et de médiation, ou encore des conseils sur la manière de dresser des obstacles, telles que les règles pour la composition d'une cour d'arbitrage et des cours d'enquêtes, non, le Pacte vise à endiguer entièrement la guerre, à barrer tous les chemins qu'elle pourrait prendre. Suivant le Pacte, aucune guerre ne peut éclater avant d'avoir franchi ces barrières. L'Etat engageant une guerre sans avoir essayé de résoudre le différend par une des méthodes prescrites par le Pacte, commet un acte illégitime et s'expose aux mesures disciplinaires décrites dans l'article 16. Cette maxime fondamentale est formulée par l'article 12 : « Tous les membres de la Société conviennent que, s'il s'élève entre eux un différend susceptible d'entraîner une rupture, ils le soumettront, soit à la procédure de l'arbitrage ou à un règlement judiciaire, soit à l'examen du Conseil. »

§ 1. — *La juxtaposition de la méthode juridique et de la méthode de médiation.*

La juxtaposition en un seul système de ces deux méthodes, méthode juridique et méthode de médiation, est un des traits caractéristiques du Pacte ; elle se trouvait déjà, comme nous l'avons vu au chapitre précédent, dans plusieurs projets. Le protocole final de la Première Conférence de La Haye combinait également les deux méthodes, mais sa portée ne dépassait pas celle d'une simple indication. Par contre, les traités particuliers

conclus avant la guerre mondiale pour le règlement de conflits suivaient généralement soit l'une, soit l'autre des deux méthodes ; ils étaient, ou bien des traités d'arbitrage pur, ou bien des traités de médiation du type habituellement désigné sous le nom de « traités Bryan ».

Les deux procédés de règlement sont essentiellement différents ; tandis que l'arbitrage consiste à trancher le différend par l'application des normes juridiques, la médiation est l'effort fait par un tiers de concilier les parties sur n'importe quelle base acceptable. Dans le premier cas, ce sont les éléments juridiques qui sont décisifs, dans le second cas le résultat dépend d'une multitude de facteurs accidentels, tels que la bienveillance des parties, l'opinion publique, la force réelle, etc.

Cette alternative entre la médiation et la voie judiciaire, comme nous la trouvons dans le Pacte, n'est cependant pas une innovation. Schücking expose dans son ouvrage « *Das Völkerrechtliche Institut der Vermittlung* », à la page 2, que dans l'ancien droit privé germanique toute affaire, avant d'être jugée par le tribunal, était précédée d'un « *Güterverfahren* », c'est-à-dire d'une procédure de conciliation. C'était donc par la médiation que devait commencer l'affaire, la décision juridique ne venant qu'en second lieu.

Avec le développement juridique, la médiation est devenue rare dans le droit privé, bien qu'elle n'y ait pas encore tout à fait disparu. L'article 1019 du Code de Procédure Civile porte encore les traces de ce *Güterverfahren* quand il déclare : « Les arbitres et tiers-arbitres décideront d'après les règles du droit, à moins que le compromis ne leur donne pouvoir de prononcer comme amiables compositeurs. » (3). Dans les relations internationales au Moyen-Age, les décisions arbitrales étaient également précédées d'une tentative de médiation. Quoique les deux méthodes se soient séparées après la « récep-

(3) Cette stipulation se retrouve également dans l'art. 636 du Code de Procédure néerlandais.

tion » (4), ailleurs elles ont survécu, comme nous l'avons vu, l'une à côté de l'autre. Contrairement au droit privé où la méthode non-juridique a presque entièrement été repoussée, elle occupe encore une place importante dans le droit international. Et dans les efforts du siècle passé pour trouver des moyens autres que la force brutale de résoudre les conflits internationaux, les deux méthodes ont eu leurs défenseurs, quoiqu'une certaine tendance à préférer l'arbitrage (5) se soit fait jour ; tel le traité d'arbitrage conclu en 1902 entre l'Argentine et le Chili qui s'exprime dans les mêmes termes à peu près que le code de procédure : « L'arbitre décidera d'après les principes du droit international, sauf si les termes du compromis lui permettent d'agir comme amiable compositeur. »

Le Pacte, donc, a retenu les deux méthodes de solution des conflits : l'arbitrage et la médiation. Mais quelle est la relation qu'il établit entre elles ? Les Etats en litige sont-ils libres de choisir la méthode qu'ils préfèrent, ou bien l'arbitrage s'impose-t-il pour certaines catégories de conflits et la médiation pour d'autres ?

L'article 13, réglant les méthodes juridiques, s'exprime de la façon suivante : « Les Membres de la Société conviennent que s'il s'élève entre eux un différend susceptible, à leur avis, d'une solution arbitrale ou judiciaire et si ce différend ne peut se régler de façon satisfaisante par les voies diplomatiques, la question sera soumise intégralement à un règlement arbitral ou judiciaire. »

Dans le paragraphe suivant, l'article 13 donne une énumération de quelques conflits qui sont « généralement susceptibles de solution arbitrale ou judiciaire ». Ce sont les différends « relatifs à l'interprétation d'un traité, à tout point de droit international,

(4) Cf. Schücking, *Das Völkerrechtliche Institut*, p. 5.

(5) Cf. Politis, *L'Avenir de la Médiation* (Revue Générale de Droit International Public, 1910, p. 141) : « Entre les deux institutions, les anciens rapports sont en voie de transformation ; l'arbitrage tend à devenir la règle, la médiation l'exception. »

à la réalité de tout fait qui, s'il était établi, constituerait la rupture d'un engagement international, ou à l'étendue, ou à la nature de la réparation due pour une telle rupture » (6).

Par ces dispositions, le Pacte a-t-il établi l'obligation de soumettre certains conflits à une décision judiciaire? Dans l'affirmative, cette obligation serait singulièrement affaiblie par l'insertion des mots à leur avis qui laissent décider aux parties si le différend est susceptible d'une solution judiciaire, ainsi que par le mot généralement introduit dans le second paragraphe. Mais quoi qu'il en soit, il se pourrait que l'obligation de soumettre certains conflits à l'arbitrage ou à un règlement judiciaire subsiste pour les Membres de la Société. Plusieurs auteurs sont de cet avis (7).

§ 2. — *La distinction entre les conflits juridiques et les conflits politiques.*

Si l'article 13 impose l'obligation judiciaire pour une certaine catégorie de conflits, c'est évidemment pour ceux que l'on désigne généralement par le terme de « conflits juridiques ». C'est là le point de vue de ceux qui croient reconnaître dans l'article 13 l'obligation de recourir à l'arbitrage. Ils considèrent que c'est la distinction entre conflits juridiques et conflits politiques qui forme la base de cet article. Dans le premier type de conflits, la solution juridique serait imposée ; pour les conflits

(6) Le projet provisoire de Pacte ne contenait pas l'alinéa 2 de l'art. 13 dans sa forme actuelle. Il y fut introduit sur l'instance de M. Elihu Root. Mais la proposition de celui-ci ne contenait pas le mot *generally*, qui fut ajouté par la Commission Préparatoire de la Conférence de Paris.

(7) Notamment M. Magyari, *Die Internationale Schiedsgerichtbarkeit im Völkerbunde*, p. 46. Il considère que le Pacte impose une « obligation alternative » pour les conflits visés dans le § 1 de l'art. 13 et une « obligation absolue » pour ceux indiqués dans le § 2 de cet article.

M. de Lapradelle s'est exprimé de la même façon dans un rapport relatif à l'institution de la Cour Permanente de Justice Internationale : « Il n'en demeure pas moins qu'en vertu de l'art. 13, les Etats sont convenus de se soumettre à l'arbitrage obligatoire dans un certain nombre de cas. » (Cité par M. Politis. *Justice* p. 233.)

d'ordre politique, il serait loisible aux parties de choisir entre l'arbitrage et la médiation.

Il est très vraisemblable que les élaborateurs du Pacte ont eu en vue cette distinction dans la rédaction de l'article 13. Comme il a été dit plus haut, elle se trouvait à la base de plusieurs projets de Pacte. Elle avait également joué un grand rôle à la Seconde Conférence de La Haye et figure encore dans l'article 36 du Statut de la Cour Permanente de Justice Internationale. Dans l'énumération du paragraphe 2 de l'article 13, on retrouve précisément les conflits qui sont généralement considérés comme conflits juridiques et qu'on avait déjà essayé de définir ainsi à la Seconde Conférence. Enfin, le Commentaire officiel du Gouvernement britannique au Pacte, document très significatif pour l'interprétation qu'il convient de lui donner, dit que l'article 13 « to some extent recognises the distinction evolved in recent years between justiciable and non justiciable causes ».

En dépit des apparences, cette série de faits n'implique pas, selon nous, que le Pacte prévoie la solution juridique obligatoire pour les conflits juridiques. En effet, si c'était là la véritable signification du Pacte, il devrait être possible de constater a priori, avant tout examen, si le conflit a un caractère juridique, puisque c'est aux parties qu'est laissé le jugement sur ce point. Or, la notion de conflit juridique est bien loin d'être précise. On en cherchera en vain une définition quelconque dans la plupart des projets de Pacte (8). A la Seconde Conférence de La Haye, lorsqu'on s'efforça de donner une énumération des conflits juridiques, c'est à trois genres de conflits seulement qu'on parvint à accorder unanimement le caractère juridique, alors qu'il en avait été proposé vingt-six ! D'ailleurs, les définitions existantes sont peu satisfaisantes. Selon l'opinion de M. Descamps, émise à la première Conférence de La Haye, les conflits juridiques sont « les différends dans lesquels les prétentions

(8) Il s'en trouve dans les projets de M. Lammasch et de la Fabian-society.

contradictoires des parties peuvent être formulées juridiquement » (9). Mais M. Lammasch (10) réplique avec raison que n'importe quelle exigence peut être formulée juridiquement. Le libellé n'est que la forme de l'exigence et elle peut lui être donnée à tort ou à raison. M. Lammasch lui-même définit les questions juridiques comme « celles qui peuvent être résolues selon les principes du droit ». C'est là une formule qui s'est assez répandue.

Y aurait-il une certaine catégorie de conflits admettant une solution juridique et une autre qui ne s'y prête pas ? Le droit international est loin d'être parfait ; il consiste essentiellement en un certain nombre de principes généraux et de règles de droit coutumier et conventionnel, laissant de nombreuses lacunes. En découle-t-il qu'il existe des conflits qui ne peuvent pas être réglés par ce droit international ? Nous ne le croyons pas, car le droit international peut être indéfiniment étendu. C'est là un travail lent, mais qui se fait de jour en jour, par l'action de la conscience juridique, menant à la reconnaissance des principes, par le développement des coutumes, par la conclusion de traités, et par la jurisprudence des tribunaux internationaux.

D'ailleurs, l'affaire de l'Alabama est là pour démontrer que les parties peuvent décider du droit dans chaque cas qui se présente. L'Institut de Droit International s'est également prononcé en ce sens dans un rapport rédigé par MM. Brown et Politis qui dit : « Tous les conflits quels qu'en soient l'origine et le caractère, sont en règle générale, et sous les réserves indiquées ci-après, susceptibles d'un règlement judiciaire » (11).

Plusieurs auteurs ont exprimé leur accord avec l'opinion selon laquelle tout différend pourrait être résolu par la voie juridique (12). Cet avis était évidemment aussi celui des rédacteurs

(9) Cf. Mulder, *L'Arbitrage international et les Différends politiques*.

(10) Lammasch, *Lehre des Schiedsgerichtbarkeit*, p. 64.

(11) Cf. Rapport de MM. Marshall-Brown et Politis à la session de Grenoble de l'Institut de Droit International, en 1922.

(12) Toutefois M. Lammasch, *Handbuch des Völkerrechts*, 3^e abt. p. 62 est d'avis qu'il y a des questions, qu'il appelle « reine Machtsfragen » qui

des projets qui contiennent une obligation absolue de soumettre tout conflit à un règlement juridique. Enfin, le Pacte lui-même n'envisage pas le cas que la Cour, appelée à donner une décision selon la prescription de l'article 13, puisse se déclarer incompétente à défaut de règles juridiques.

La thèse de M. Lammasch, d'après laquelle les conflits juridiques sont ceux qui peuvent être réglés juridiquement, devient donc insoutenable. Les avis sont presque unanimes à déclarer que chaque conflit peut être résolu par voie judiciaire (13). Enfin, il faut remarquer que si tous les conflits juridiques, tels que les comprend M. Lammasch, devaient être soumis à l'arbitrage, les conflits nommés dans le paragraphe 2 ne seraient pas généralement susceptibles d'une solution judiciaire mais ils le seraient toujours, car leur caractère juridique n'est pas douteux.

Si les conflits juridiques ne sont pas ceux qui peuvent être décidés par le droit international, on pourra suggérer que ce sont les conflits concernant une matière régie explicitement par le droit international. Mais la constatation que la règle juridique existe et qu'elle peut en l'occurrence être appliquée, ne peut être faite que par un organe juridique compétent. La constatation qu'une règle juridique concerne la matière en litige est une conclusion *a posteriori*, qui ne peut être tirée avant

ne peuvent pas être résolues juridiquement. Il en donne un exemple : « Si » dit-il « il y avait eu un différend entre les conquérants de la Pologne sur le partage du pays conquis, une décision selon les normes juridiques n'aurait pas été possible ; la décision pourrait seulement dire : « vous avez tort tous » les deux. » Mais ici M. Lammasch confond deux conflits : celui entre l'Etat conquis et les conquérants, d'une part, et celui entre les conquérants eux-mêmes, d'autre part. Quand le premier a pris fin par une soumission volontaire ou simplement par le fait que le domaine conquis a perdu son caractère d'Etat, le second conflit peut être résolu selon les normes juridiques, soit qu'on agisse selon le principe de libre disposition des peuples, soit qu'on suive les règles du condominium.

(13) M. Wehberg dans sa réponse à la question de l'Institut de Droit International 1922 : « Mais il est exact aussi inversement que tout différend quelconque est susceptible d'une solution judiciaire. »

Dans le même sens se prononcent : Sir F. Pollock, *League of Nations* p. 145 et M. de la Barra, *Médiation et Conciliation*, Cours de l'Académie de Droit International 1925 p. 562.

l'examen juridique. La sentence juridique n'est autre chose que cette constatation même. Pour les parties il est impossible de la faire *a priori*.

Si donc l'article 13 imposait l'obligation de soumettre certains conflits à la décision juridique, la notion de conflit juridique ne suffirait point pour les indiquer. Mais c'est exclusivement sur cette notion que se fondent ceux qui acceptent l'existence de l'obligation ; le Pacte n'offre aucun autre fondement à leur opinion.

Nous croyons devoir conclure que le Pacte n'impose pas une obligation et qu'il dépend complètement de la volonté des parties de déterminer si le différend sera soumis à l'arbitrage ou à la médiation. L'arbitrage obligatoire n'a été sous aucune forme imposé par le Pacte. La raison en est que mêmes les questions les plus juridiques peuvent revêtir un côté politique et que les Etats n'ont pas été disposés à soumettre celles-ci à une décision juridique.

L'Institut de Droit International s'est prononcé de la manière suivante sur ce point à la session de Grenoble de 1922.

« Si certains conflits demeurent hors du domaine de la justice, la principale raison en est que les Etats ne sont pas actuellement disposés à accepter des juges, lorsque leurs intérêts se trouvent en opposition avec l'intérêt général. »

Cependant, le Pacte n'a pas attribué aux Etats le droit d'agir de leur libre gré dans les affaires qu'ils ne soumettent pas à un règlement juridique. S'ils n'aiment pas à les poser devant une Cour d'Arbitrage ou de Justice, ils devront les soumettre à la médiation du Conseil.

L'opinion que nous venons de défendre dans la question de l'obligation de la solution juridique est également partagée par le commentaire officiel britannique qui s'exprime dans ces termes :

« Article 13, while not admitting the principle of the compulsory arbitration in any class of disputes, to some extent recognises the distinction evolved in recent years between justiciable and

non-justiciable causes, by declaring that in certain large classes of disputes recourse to arbitration is *prima facie* désirable. »

Si donc le paragraphe 2 de l'article 13 donne l'énumération de quelques conflits qui sont généralement susceptibles d'une solution juridique, cela ne peut signifier que le Pacte impose l'obligation d'un règlement judiciaire pour ces conflits. L'insertion spéciale du mot « généralement » prouve d'ailleurs que cette obligation n'a pas été voulue. En effet, il s'agit dans ce paragraphe d'une simple indication des conflits qui sont aptes à être résolus suivant les normes du droit (14). Nous aurons l'occasion de revenir plus loin sur cette question. Ainsi, les parties sont libres de choisir pour la solution de leurs différends entre la méthode juridique et la médiation du Conseil. Le moment pour le règne absolu du droit ne paraît pas encore être venu.

Poursuivons, à présent, notre exposé du système imposé par le Pacte pour le règlement des conflits. Si les parties conviennent de suivre la voie judiciaire, elles soumettront leur différend, soit à la Cour Permanente d'Arbitrage de la Haye, soit à une commission d'arbitrage constituée d'avance par un traité, soit à une commission d'arbitrage de facto, soit à la Cour Permanente de Justice Internationale, constituée en vertu de l'article 14.

Les parties pourront alors régler librement la procédure qu'elles veulent suivre, pour autant qu'elle n'est pas fixée par le règlement intérieur d'une Cour Permanente ou par des stipulations de traités d'arbitrage. La sentence rendue sera décisive et sans droit d'appel ; les parties devront s'y soumettre suivant le paragraphe 4 de l'article 13 :

« 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

(14) Cette opinion est partagée par MM. Schücking et Wehberg, *Satzung* p. 524.

de la sentence, le Conseil propose les mesures qui doivent en assurer l'effet. »

§ 3. — *Les deux phases devant le Conseil.*

La voie judiciaire aboutit, soit au règlement du conflit, soit à une action disciplinaire et coercitive de la Société. Dans ces cas, la guerre particulière est éliminée. Mais ce résultat n'est pas obtenu quand les parties choisissent l'autre méthode, celle de la médiation. C'est à l'action médiatrice du Conseil que doivent être soumises les affaires que les parties ne soumettront pas de leur propre gré à la solution juridique.

De plusieurs côtés, le Conseil a été désavoué comme médiateur en raison de son caractère politique et de l'influence primordiale que les grandes Puissances y exercent. Surtout, pendant les premières années de l'existence de la Société, les pays scandinaves ont insisté sur l'institution d'une commission de conciliation indépendante qui devrait se charger de la tâche incombant au Conseil. Mais les différents projets, présentant une modification du Pacte sur ce point, n'ont pas réussi à le changer. « Loué par les uns, blâmé par les autres, » le Conseil est resté l'organe médiateur de la Société.

La procédure de la médiation devant le Conseil est décrite dans l'article 15 ; elle ne s'engage que sur la demande d'une des parties. Toutefois, le Conseil peut se mêler d'une affaire de sa propre initiative, puisqu'il doit prendre les « mesures propres à sauvegarder efficacement la paix des Nations ». Mais dans ce dernier cas, le Conseil s'efforce plutôt de maintenir la paix en général que de procéder à la médiation (15).

Dès que l'affaire est portée devant le Conseil par une des parties, le Secrétaire Général « prend toutes les dispositions en vue d'une enquête et d'un examen complets » (§ 1). Dans le

(15) Schüching et Wehberg, *Satzung* p. 588. La question a été discutée dans l'affaire des Iles d'Aland. Voir le chapitre V de la présente étude.

plus bref délai les parties lui communiquent « l'exposé de leur cause avec tous faits pertinents et pièces justificatives » (§ 2). Alors, le Conseil s'efforce d'assurer le règlement ; s'il réussit, il publie « un exposé relatant les faits, les explications qu'ils comportent, et les termes de ce règlement » (§ 3).

Ici s'arrête la tâche purement médiatrice du Conseil. Mais quand le Conseil n'a pas réussi à trouver un règlement, l'affaire entre dans une autre phase qui doit bien être distinguée de la première. L'action proprement médiatrice du Conseil est terminée et le Conseil agit désormais en autorité internationale. En agissant en cette dernière qualité, le Conseil rédige et publie un rapport « pour faire connaître les circonstances du différend et les solutions qu'il recommande comme les plus équitables et les mieux appropriées à l'espèce » (§ 4).

Ce rapport peut, sans compter les votes des parties, être accepté par le Conseil soit à l'unanimité, soit à la majorité. Sa valeur différera dans les deux cas. Si le rapport est accepté par une majorité, « les membres de la Société se réservent le droit d'agir comme ils le jugeront nécessaire pour le maintien du droit et de la justice » (§ 7). C'est-à-dire, en langage clair, qu'ils sont libres de se faire la guerre. Dans le cas de l'acceptation unanime, se présentent trois possibilités :

- 1° Les deux parties s'y conforment : la paix est assurée ;
- 2° Aucune des deux parties ne s'y conforme : elles sont libres de se faire la guerre ;
- 3° Une seule des parties s'y conforme. Pour ce dernier cas, le paragraphe 6 stipule que « les membres de la Société (16) s'engagent à ne recourir à la guerre contre aucune partie qui se conforme aux conclusions du rapport ». Dans ce cas, la

(16) On peut différer d'opinion sur la question si le terme « Membres de la Société » désigne seulement les parties ou également les autres membres.

M. Schücking prouve que ce sont les parties en litige, en raisonnant que la signification doit être la même que celle du § 7 où il s'agit sans doute des parties. Schücking, *Völkerrechtliche Institut* p. 213.

De même Schücking et Wehberg, *Satzung* p. 596.

situation est la même qu'après la sentence juridique, avec cette différence cependant que le Conseil n'est pas obligé, comme il l'est après la décision de droit, de proposer des mesures contre l'Etat qui ne s'y conforme pas. Celui-ci ne peut pas recourir à la force armée, mais il n'est non plus obligé de suivre la recommandation donnée dans le rapport du Conseil.

En cas d'acceptation unanime du rapport par le Conseil, son action aboutira donc généralement au maintien de la paix.

C'est après ces stipulations que le Pacte fait suivre au paragraphe 8 : « Si l'une des parties prétend et si le Conseil reconnaît que le différend porte sur une question que le droit international laisse à la compétence exclusive de cette partie, le Conseil le constatera dans un rapport, mais sans recommander aucune solution. »

En exigeant pour la procédure juridique le consentement des deux Etats en litige et en se contentant de la demande de l'une des parties pour qu'une question soit traitée par le Conseil, le Pacte accorde une importance primordiale à l'action du Conseil. Pratiquement, en effet, tout conflit sera plutôt traité par le Conseil, que résolu par une sentence juridique. M. Schücking déclare : « La médiation du Conseil apparaît donc dans la Société de Versailles comme le cas normal » (17). Or, voilà que le paragraphe 8 de l'article 15 introduit à l'action du Conseil une exception dont la signification et l'étendue seront décisives pour sa valeur réelle.

Nous ne nous occuperons pas ici de la portée de cette exception, mais la question qui se pose est de savoir à quelle phase de l'action du Conseil, médiation ou intervention autoritaire, l'exception peut être soulevée.

Premièrement, nous devons remarquer que, puisque le paragraphe 8 contient une exception, il doit être interprété

(17) *Das Völkerrechtliche Institut*, p. 212.

restrictivement (18). Le point de départ du Pacte est que tous les conflits doivent passer par une des formes de procédure qu'il a décrites. S'il fait exception pour quelques-uns, il s'agit d'une restriction qui ne peut être expliquée extensivement. Nous ne pouvons donc étendre la signification du paragraphe 8 au delà de ce qu'il contient *ipsis verbis*.

Comme nous l'avons vu, la procédure devant le Conseil se divise en deux phases : celle où le Conseil fonctionne comme médiateur et celle où il agit comme autorité internationale. La première est décrite dans les paragraphes 1 à 3 ; les paragraphes 4 et suivants règlent la seconde. L'exception se trouve dans le paragraphe 8, donc dans la partie qui décrit la seconde phase. Peut-elle néanmoins être soulevée dans la première phase ou se rapporte-t-elle seulement à la seconde ? En d'autres termes : l'exception d'incompétence peut-elle être opposée à la médiation pure du Conseil ? Les arguments suivant nous font opiner pour la négative.

Selon ses termes mêmes, le paragraphe 8 semble plutôt se rapporter aux paragraphes réglant la seconde phase qu'à ceux réglant la première. Le paragraphe 8 stipule que le Conseil, lorsqu'il sera incompétent, « le constatera dans un rapport *s a n s r e c o m m a n d e r a u c u n e s o l u t i o n* ». Or, il ne s'agit de la recommandation d'une solution que dans la seconde phase ; dans la première le Conseil « s'efforce d'assurer le règlement du différend ». Dans la première phase, le Secrétaire Général prend « toutes dispositions en vue d'une enquête et d'un examen complets » et « les parties exposent leur cause avec tous faits pertinents et pièces justificatives » ; le paragraphe 8 ne défend pas de prendre ces mesures ; il ne s'oppose qu'à la recommandation donnée par le rapport, ce qui a lieu précisément dans la seconde phase.

Aussi, la publication faite dans la première phase ne peut être considérée comme la recommandation d'une solution dont parle

(18) Schücking et Wehberg *Satzung*, p. 590.

Avis consultatif N° 4 de la Cour Permanente de Justice Internationale p. 25.

le paragraphe 8 ; cette publication est un « exposé relatant les faits, les explications qu'ils comportent et les termes de ce règlement » ; elle a pour but de faire connaître le règlement et non d'assurer le règlement lui-même.

Ensuite, nous remarquons que l'obligation incombant au Conseil de constater la validité de l'exception dans un rapport, fait évidemment allusion au rapport que le Conseil rédige en publiant ses recommandations.

Une autre circonstance encore se présente en faveur de notre opinion. Si le paragraphe 8 était applicable à la première phase de l'action du Conseil, le Secrétaire Général ne pourrait plus « prendre les dispositions en vue d'une enquête et d'un examen complets », et le Conseil ne pourrait plus « s'efforcer d'assurer le règlement du conflit », dans le cas indiqué par le paragraphe 8. Mais cela signifierait que le paragraphe 8 s'applique également à l'article 4 qui stipule que « le Conseil connaît de toute question affectant la paix du monde », et à l'article 11 stipulant que « le Conseil doit prendre les mesures propres à sauvegarder efficacement la paix ».

Il est invraisemblable que le paragraphe 8, s'il avait une si grande application, aurait été inséré comme une des dernières stipulations de l'article 15, à la fin de la description du système pour le règlement des conflits ; il aurait été une des règles fondamentales qui aurait dû figurer dans un article spécial ou du moins dans l'article 12 qui donne la règle générale.

Enfin, l'histoire du paragraphe 8 nous renforce dans notre opinion que celui-ci ne se rattache qu'aux paragraphes précédents. Les Etats-Unis craignaient de perdre le droit de régler eux-mêmes certaines matières. Or, la simple médiation n'a qu'un caractère consultatif et ne pourrait jamais les empêcher de régler leurs affaires comme ils le voudraient. Ce n'est que dans la seconde phase que l'action du Conseil peut avoir un caractère coercitif et c'est contre ce pouvoir là qu'on voulait s'armer en insérant le paragraphe 8.

Les arguments qui précèdent nous conduisent à considérer

le paragraphe 8 comme pouvant être exclusivement opposé à cette action du Conseil qui consiste en la publication d'un rapport, recommandant une solution du conflit.

Des remarques que nous avons faites dans ce chapitre, nous croyons pouvoir tirer les conclusions suivantes :

- 1° L'action du Conseil s'étend aussi bien sur les conflits juridiques que sur les conflits politiques ; l'opposition entre les deux catégories de conflits n'est pas réelle et il dépend du libre choix des parties de soumettre leur différend à l'examen juridique ou à celui du Conseil.
 - 2° La procédure devant le Conseil se divise en deux phases bien distinctes.
 - 3° Le paragraphe 8 ne se rapporte qu'à la dernière phase.
-

CHAPITRE III

Histoire de l'Insertion du Paragraphe 8.

Avant d'aborder l'étude juridique du paragraphe 8, nous jugeons qu'il serait utile de jeter un coup d'œil sur son histoire et sur les raisons qui l'ont fait insérer dans le Pacte. Comme nous le verrons, le projet provisoire de Pacte publié le 14 février 1919 ne contenait pas cette stipulation et ce n'est que par suite de circonstances exceptionnelles et pour des motifs tout à fait particuliers qu'elle a été insérée.

§ 1. — *Les critiques concernant le projet de Pacte aux Etats-Unis.*

Lorsque M. Wilson, président des Etats-Unis, rentra de Paris après avoir assisté pendant quelques semaines aux travaux de la Conférence de la Paix, il rencontra, dès son arrivée à Boston, une opposition sérieuse à la rédaction provisoire du Pacte de la Société des Nations. La rédaction était l'œuvre d'une commission spéciale de la Conférence qui s'était réunie sous la présidence de M. Wilson lui-même. Dans une dizaine de sessions, cette Commission avait rédigé un projet qui fut présenté le 14 février à la Conférence réunie en séance plénière.

Les rédacteurs du texte provisoire s'étaient largement inspirés des différents projets de Pacte qui provenaient, d'une part, des propositions officielles des gouvernements participant à la Conférence de la Paix et d'autre part, des suggestions personnelles de quelques juristes et hommes politiques. C'était avant tout le projet Hurst-Miller qui avait servi de point de départ aux travaux de la Commission. Mais un grand effort avait dû être fait pour se mettre d'accord.

En effet, une divergence profonde s'était manifestée pendant

les travaux de la Commission entre le point de vue de la France et celui des Etats-Unis. La France tendait avant tout à garantir par l'institution de la Société des Nations sa sécurité, les Etats-Unis au contraire visaient l'institution d'un nouvel ordre international et le maintien de la paix en général. Ce n'avait été qu'après une discussion acharnée et par des concessions réciproques qu'on était tombé d'accord. Mais ce texte provisoire ne contenait pas encore la stipulation qui allait figurer dans le paragraphe 8 de l'article 15 du texte définitif. Il ne fut inséré qu'après les événements et pour les raisons que nous allons exposer.

A son retour aux Etats-Unis, que rendait nécessaire la clôture de la session des Chambres et une opposition de plus en plus vive à la conduite de sa politique, une nouvelle lutte attendait M. Wilson.

En premier lieu, il avait à faire face à une opposition de nature purement politique. Elu en 1912 comme candidat du parti démocrate, par une minorité (1), il avait été réélu en 1916 par une majorité grâce aux circonstances exceptionnelles de la guerre européenne. Mais sa politique avait toujours rencontré une vive opposition de la part des Républicains. Ces derniers, franchement nationalistes, s'étaient toujours indignés de la tendance plutôt internationaliste du président. A différentes occasions, celui-ci avait déjà été en conflit avec les Républicains. En 1914, ce fut d'abord la question des droits de passage du canal de Panama, ensuite l'affaire du Mexique et la non-reconnaissance de Huerta qui provoquèrent un conflit. En 1915, l'affaire du « Lusitania » donna aux Républicains l'occasion d'exiger une action rigoureuse, mais le président se contenta d'envoyer une note diplomatique (2). En 1917, les Républicains

(1) C'était à la division du parti républicain, dont l'une partie soutenait M. Taft et l'autre M. Roosevelt, que M. Wilson remerciait son élection.

(2) Appelée « strict accountability note » en regard des termes qui y sont employés.

s'opposèrent au discours des 14 points, prononcé par M. Wilson (3).

Pendant la guerre même, lors de la formation de cabinets d'union nationale dans différents pays européens, M. Wilson n'avait pas réussi à atténuer l'opposition entre les deux grands partis politiques. Il était resté le président démocrate et personne ne voyait en lui le président national. Il se déclarait lui-même le « unembarrassed spokesman » du parti démocrate (4).

Ces circonstances expliquent la critique de nature purement politique faite à son projet de Pacte. Cette critique était d'autant plus dangereuse, qu'aux élections de 1918 les Républicains avaient obtenu une majorité, tant au Sénat qu'à la Chambre des Représentants.

Une autre circonstance défavorable au président lors de son retour d'Europe, fut le changement qui s'était produit pendant son absence dans l'opinion publique. La guerre courte, mais violente, avait exigé des Etats-Unis un effort considérable. On avait été « slump in idealism » et une réaction ne pouvait manquer de se produire. Aussitôt après l'armistice, on commençait à se rendre compte de ce que la guerre avait coûté au pays ; on s'apercevait des pertes énormes en argent et en matériel et de la crise économique qui allait suivre. On était fatigué de la guerre ; on était las de se mêler aux affaires européennes. Le désir se manifesta de plus en plus de se retirer de la politique de l'ancien monde : « We had fought the war, now let us return to the safety of our isolation. Let us go back to business. America first » (5).

Cette opinion générale était naturellement défavorable à la Société des Nations qui allait mêler les Etats-Unis d'une manière plus ou moins permanente aux affaires de l'Europe.

Lorsque M. Wilson avait annoncé la création de la Société

(3) Cf. Roosevelt, *The Great adventure*, p. 10.

(4) Dans un discours du 25 octobre 1918. Voir sur ce point Temperley, *History*, vol. VI, p. 391.

(5) Baker, *W. Wilson*, p. 314.

des Nations dans son discours des 14 points, la critique n'avait pas été bien vive. On avait pensé : « let's give it to the nations » mais à présent on commençait à se rendre compte que le sacrifice serait plus grand qu'on ne l'avait prévu. Ainsi l'opinion publique demandait à renoncer aux alliances européennes et à faire rentrer l'Amérique dans son isolement.

A ces circonstances défavorables au projet du Pacte s'ajoutait encore une diminution de la confiance générale dans la personnalité du président. La méfiance provenait certainement pour une large part de la durée prolongée de sa présidence, suite de sa réélection de 1916. Aux yeux de plusieurs, sa conduite manquait en outre de continuité. En 1915, lors du torpillage du « Lusitania », M. Wilson avait prononcé son « too proud to fight » (6). cela ne l'avait pas empêché, deux ans plus tard, de faire entrer son pays en guerre. En janvier 1917, M. Wilson s'était déclaré en faveur d'une « peace without victory » (7), mais le 11 Novembre 1918, la guerre aboutissait à un anéantissement complet de l'armée allemande. Son cri de guerre avait été : « to make the world safe for democracy », mais la Conférence de Paris ne réalisait guère cet idéal. Enfin, son départ pour Paris pour aller assister en personne à la Conférence avait été presque unanimement désapprouvé. Ainsi le prestige du président avait fortement baissé.

Toute cette critique de la politique, de l'idéal et de la personne (8) du président, se concentra sur la rédaction provisoire du Pacte, dès sa publication. Cela se manifesta surtout au Sénat, où le projet fut sévèrement attaqué par les sénateurs républicains ; par M. Lodge à la séance du 28 février et par M. Knox à celle du 1^{er} mars. La critique fut d'autant plus

(6) Discours du 10 mai 1915 tenu à Philadelphia.

(7) Discours tenu dans le Sénat le 22 janvier 1917.

(8) Cf. Lansing, *Peace negotiations*, p. 125 : The exaggerated statements and unfair agreements of some of the senators, larded as they often were with caustic sarcasm and vindictive personalities, did much to prevent a honest and useful discussion of the merits and demerits of the Covenant.

Voir également Scelle, *Origines*, p. 123.

dangereuse que, suivant la Constitution américaine, la conduite des affaires étrangères est partagée entre le Sénat et le président, dont les pouvoirs s'équilibrent ainsi mutuellement (9). Or, la relation entre ces deux pouvoirs est une des questions les plus épineuses du droit constitutionnel américain (10). Le pouvoir du Sénat ne se borne pas à un contrôle. Il est dit dans la Constitution que le président a le pouvoir de faire des traités « by and with the advice and consent of the Senate », d'où il découle, en opposition avec la plupart des Constitutions européennes, que le Sénat a le droit d'amendement aux projets de traités. Le rôle du Sénat en ces matières est tellement indépendant que lors du départ du président pour Paris, il fut proposé de le faire accompagner par une commission de Sénateurs. Ce qui d'ailleurs n'eut pas lieu (11).

Cette opposition au Pacte se présenta comme une défense des doctrines de Washington et de Monroe, considérées par le peuple américain comme le fondement de leur liberté et de leur prospérité ; on les disait violées par le Pacte. L'attaque se dirigeait surtout sur les points suivants : contre l'article 10, par lequel les Etats-Unis se seraient trop étroitement liés aux affaires politiques de l'Europe ; contre l'article 15 qui faisait craindre l'immixtion du Conseil dans les affaires intérieures des Etats-Unis et particulièrement dans la question de l'immigration ; contre l'article 2 dont on prétendait qu'il attribuait à l'Angleterre un rôle prépondérant dans la Société par le moyen de ses dominions ; enfin, on critiquait dans le Pacte l'absence de délai pour les préavis aux démissions, ainsi que l'abandon, au profit du Conseil, d'une partie de la souveraineté nationale.

M. Wilson ne réussit pas à vaincre la critique. Celle-ci se manifesta dans une résolution de trente-six sénateurs, appelée

(9) Il est dit dans la Constitution : For this purpose the president and the Senate are the United-States.

(10) Baker, W. Wilson, p. 316 : Nearly every important treaty the country has been called upon to make has become a bone of contention between the Executive and the Senate.

(11) Voir Temperley, *History*, vol VI, pp. 391 et suiv.

« the round robin » (12), dans laquelle ceux-ci déclarèrent ne pas pouvoir voter le Pacte dans sa forme actuelle (13). Bien que cette déclaration, qui contenait un ordre du jour, ne put être discutée au Sénat par le fait qu'elle était présentée le jour de la clôture de la session, à savoir le 4 mars 1919, sa signification était claire pour M. Wilson.

§ 2. — *Les modifications à apporter
au projet de Pacte.*

Lorsque donc le jour suivant, 5 mars, M. Wilson s'embarqua de nouveau à bord du « George Washington » pour retourner à Paris, la situation était la suivante. La ratification du Pacte exigeait une majorité des deux tiers du Sénat. Or, comme le parti démocrate avait perdu la majorité, tout dépendait du vote des republicains. Trente-six de ceux-ci, formant donc déjà plus d'un tiers du Sénat, avaient déclaré ne pas vouloir voter le Pacte tel qu'il était. Une modification du texte était donc absolument nécessaire pour le faire accepter par le Sénat. Mais l'article 10 était une concession à la France et c'était elle qui avait permis d'aboutir à ce compromis qu'était le projet. Une modification provoquerait l'opposition certaine de la France. De plus, tout changement réouvrirait les discussions et donnerait à la France l'occasion de reproduire sa demande de garanties pour sa sécurité. La chance de pouvoir de nouveau se mettre d'accord paraissait minime. Toutefois, la modification du Pacte était une condition absolue pour l'acceptation du projet au Sénat.

Mais quelles étaient les modifications que devait y insérer le président Wilson pour aboutir à l'acceptation ? La veille de son départ pour la France il avait reçu une lettre de M. Hitchcock, sénateur du Nebraska, membre du parti démocrate, dans laquelle celui-ci proposait d'apporter au Pacte les modifications suivantes :

(12) Le nom indique que les signatures sont mises en cercle.

(13) Lodge, *Senate*, p. 119.

- 1° « A reservation to each high contracting party of its exclusive controle over domestic subjects ;
- 2° « A reservation of the Monroe doctrine ;
- 3° « Some provision by which a member of the League can on proper notice withdraw from membership ;
- 4° « The settlement of ambiguity in article 15 ;
- 5° « The insertion in the last line of first paragraph of article 8 after the word « adopted » of the words « by the several » gouvernements » ;
- 6° « The définitive assurance that it is optional with a nation to accept or to reject the burdens of mandatory » (14).

Mais M. Hitchcock était membre du parti démocrate. En suivant ses propositions, le président s'exposait donc à ne pas encore satisfaire complètement aux exigences du parti républicain. Or, le 9 mars 1919, M. Lodge, président du parti républicain, recevait le télégramme suivant de M. Henry Whyte, délégué des Etats-Unis à la Conférence de Paris :

« I should be grateful if you would cable in cipher through the Departement of State to me the exact phraseology of amendments modifying the League of Nations Covenant which Senate considers important. It is our desire to meet the Senates views as closely as it is possible to obtain acquiescence therein of other nations, anxious for recognition of there own special interests, which immediately they will insist upon in the covenant if we in addition demand exemptions in favor of ours. Two days ago I wrote you fully, but feel use of cable desirable time being so important. Please send full report of your and Knox speeches by next courier » (15).

Selon une déclaration de M. White, ce télégramme était personnel et avait été envoyé sans ordre spécial de M. Wilson. Toutefois, M. Wilson exerçait un contrôle général sur tous les télégrammes envoyés par la délégation américaine et il est hors

(14) Baker, *W. Wilson*, Vol. III, p. 174.

(15) Lodge, *Senate*, p. 123.

de doute, selon M. Lodge, que le président ait connu et par suite approuvé le texte envoyé par M. White.

Si M. Lodge y avait répondu, on aurait eu en mains une stipulation plus ou moins officielle des exigences républicaines. Mais M. Lodge refusa de donner une réponse précise, prouvant par là que c'était l'intérêt politique des partis qui dominait les débats sur le Pacte au Sénat américain. Après avoir conféré avec les chefs du parti républicain, et notamment avec M. Elihu Root, M. Lodge répondit par un télégramme disant entre autres :

« The president expressed no willingness to receive any communication from the Senate while that body was in session. If he now wishes to have amendments drafted which the Senate will consent to, the natural and necessary course is to convene the Senate in the customary way » (16).

§ 3. — *La proposition de M. Taft.*

M. Taft, ancien président des Etats-Unis, comme M. Lodge membre du parti républicain, mais favorable à l'acceptation du projet de Pacte, fit ce à quoi M. Lodge s'était refusé. Déjà le 4 mars, il avait défendu le projet dans une réunion publique où parlait également M. Wilson. A cette occasion, M. Taft avait soutenu que le Pacte ne portait pas atteinte à la doctrine de Monroe. Quant à la crainte que le Conseil pourrait se mêler des affaires intérieures des Etats-Unis, il l'avait écartée comme suit :

« In my judgment the Council as a mediating body, should not take jurisdiction to consider such a difference. Immigration by international law is a domestic question completely within the control of the Government into which immigration is sought, unless the question of immigration is the subject of a treaty-stipulation between two countries (17). »

(16) Lodge, *Senate*, p. 128.

(17) Taft, *Papers*, p. 265.

M. Taft était entièrement acquis à l'idée d'une Société des Nations, et persuadé qu'avec quelques changements qu'il considérait d'ailleurs comme superflus, l'acceptation du Pacte par le Sénat était assurée. Le 18 mars, il télégraphiait à M. Wilson pour insister sur l'insertion de ces changements. Le 19 mars, il proposa les quelques amendements qu'il jugeait nécessaires. Ils concernaient : le Préambule, l'article 4, l'article 8, l'article 10 et l'article 15. M. Wilson se servit notamment de l'amendement touchant l'article 15, qui fut introduit dans le Pacte, fût-ce avec quelques modifications. Ce texte était le suivant :

« If the difference between the parties shall be found by the Executive Council or the body of Delegates to be a question which by International law is solely within the domestic jurisdiction and policy of one of the parties, it shall so report and not recommend a settlement of the dispute (18). »

Dans une explication supplémentaire, M. Taft disait explicitement que par cet amendement il espérait vaincre chez les Sénateurs la crainte de voir le Conseil se mêler de la politique douanière des Etats-Unis et de s'occuper des questions d'immigration (19). Il est donc hors de doute que M. Taft en proposant l'amendement qui figurerait plus tard dans le paragraphe 8 de l'article 15, envisageait avant tout ces questions ci.

En effet, M. Wilson était connu comme un champion ardent du libre-échange. En 1890, lorsque M. Bryan mena sa campagne contre le tarif, M. Wilson le soutint et lorsqu'il fut lui-même élu président, un de ses premiers actes fut de réduire les droits d'entrée. Aussi, dans le troisième de ses célèbres 14 points proposa-t-il : « The removal, so far as possible of all economic barriers and the establishment of an equality of trade-condi-

(18) Taft, *Papers*, p. 326.

(19) Voir Taft, *Papers*, pp. 323 et suiv.

tions among all the nations consenting to the peace and associating themselves for its maintenance. » C'était une proclamation en faveur du libre-échange.

Cette appréhension que le Pacte portât atteinte à la liberté de réglementation des tarifs douaniers se fondait encore sur une stipulation de l'article 21 du projet, dont voici les termes :

« Les H. P. C. sont d'accord pour déclarer que des dispositions seront prises par l'entremise de la Société pour garantir et maintenir la liberté du transit et l'équitable traitement du commerce de tous les Etats membres de la Société. »

Cet article rappelle suffisamment le troisième point du discours du 3 janvier pour susciter la crainte que M. Wilson essayait d'introduire le libre-échange par le moyen du Pacte.

L'autre objection que M. Taft voulait réfuter, était l'idée que dans le cadre du Pacte les Etats-Unis pourraient être obligés à changer leurs lois sur l'immigration.

Sans doute cette question, qui risquait à chaque instant de troubler les bonnes relations entre les Etats-Unis et le Japon, relevait de ce seul fait déjà du domaine de la politique internationale. Aussi le Japon avait-il essayé de soulever cette question à la Conférence de Paris.

Le 13 février, à propos d'une proposition de M. Wilson tendant à introduire dans le Pacte une stipulation relative à l'égalité religieuse (qui fut d'ailleurs rejetée), le baron Makino, représentant du Japon, avait réclamé l'insertion d'un article proclamant l'égalité des races. Ce problème était trop lié à celui de l'immigration pour ne pas faire entrevoir que le Japon tendait à faire entrer cette question dans la sphère internationale. La crainte que le Japon ne voulût se servir de la Société des Nations pour discuter la question de l'immigration était donc bien fondée. Toutefois, cela n'implique pas que le projet proposé se prêtât à une telle manœuvre.

M. Taft était personnellement convaincu que le projet de Pacte ne donnait pas au Conseil le droit de se mêler de ces

questions (20). Son but était d'enlever tout fondement aux objections avancées contre le projet (21). M. Taft n'y voulait donc rien ajouter, il ne voulait que voir formuler nettement ce que celui-ci contenait déjà tacitement.

On pourrait se demander pourquoi M. Taft, s'il visait par son amendement les questions du tarif et de l'immigration, ne les a pas citées nommément, au lieu de faire allusion à elles dans une formule obscure qui pouvait donner naissance à plusieurs interprétations contraires. Il avait probablement plusieurs raisons. Premièrement, il a sans doute préféré ne pas citer l'immigration parce que la mention de celle-ci aurait donné l'impression de viser immédiatement le Japon et aurait mis en danger l'acceptation du Pacte par ce pays. Ensuite, il aura voulu prévenir les objections analogues que les adversaires du Pacte n'auraient pas manqué de faire (22).

Quoiqu'il en soit, M. Wilson se rallia à la proposition de M. Taft. Lors de son retour à Paris, il proposa l'insertion de plusieurs amendements. Mais l'amendement concernant l'article 15 que la délégation des États-Unis présenta officiellement, différait légèrement de la proposition de M. Taft. Ainsi, le mot « droit international » fut changé en « droit public » et « juridiction » fut changé en « juridiction législative ». L'amendement parlait d' « une question qui en droit public, est du ressort exclusif de la juridiction législative nationale des parties. »

(20) Voir son « Explanation to the amendment 15 ». Taft, *Papers*, p. 327.

(21) Cela ressort clairement du télégramme que M. Taft adressait à M. Wilson en date du 18 mars :

« In my judgment we could rely on the public opinion of the world, evidenced by the body of delegates, not to interfere with our domestic legislation and action. Nor do I think that under the League as it is we covenant to abide by an unanimous recommendation. But if there is a specific exception made in respect to matters completely within the domestic jurisdiction and legislation of the country, the whole criticism is removed. » Taft, *Papers*, p. 322.

(22) Devant la commission des affaires étrangères du Sénat M. Wilson s'est déclaré sur ce point :

« No enumeration of domestic questions was undertaken because to undertake it, even by sample, would have involved the danger of seeming to exclude those not mentioned. » Lodge, Senate, p. 301.

Nous ne connaissons pas les débats qui se sont déroulés sur les amendements à la Commission préparatoire, mais il est certain que les textes n'ont été acceptés qu'après que M. Wilson, par compensation, ait cédé sur plusieurs autres points. Toutefois on constate avec une certaine surprise que le paragraphe 8, inséré définitivement dans l'article 15, se rapproche davantage des propositions de M. Taft que l'amendement officiel présenté par la délégation américaine. Ce texte définitif est le suivant :

« Si l'une des Parties prétend et si le Conseil reconnaît que le différend porte sur une question que le droit international laisse à la compétence exclusive de cette Partie, le Conseil le constatera dans un rapport, mais sans recommander aucune solution. »

Par cette rédaction définitive, les changements introduits par la délégation dans la suggestion originale de M. Taft sont donc annulés. Par contre, quelques autres modifications y sont apportées. M. Taft avait stipulé dans sa proposition : « If the difference — shall be found — to be a question which by international law is solely within the domestic jurisdiction and policy. » Le Pacte, au contraire, parle du cas que « the dispute is found — to arise out of a matter which by international law is solely within the domestic jurisdiction ».

Selon la rédaction de M. Taft, il y aurait des différends qui sont laissés par le droit international à la compétence exclusive et à la discrétion d'une partie, ce qui serait en contradiction flagrante avec le paragraphe I de l'article 11 stipulant que « toute guerre ou menace de guerre intéresse la Société toute entière ».

Selon le Pacte, au contraire, le mot « jurisdiction » se rapporte à « a matter » et non à la dispute, ce qui a son importance pour la signification du mot « jurisdiction », comme nous le verrons plus loin.

En même temps, les rédacteurs du Pacte ont omis le mot « policy » qu'ils considéreraient probablement comme compris dans

« jurisdiction ». Par contre, ils ont ajouté « is claimed by one », exigeant ainsi que les parties en litige se réclament elles-mêmes de l'exception. Il s'en suit que le Conseil ne peut faire valoir l'exception avant que l'une des parties y ait fait appel.

§ 4. — *Conclusions.*

En terminant ce bref aperçu historique, nous croyons qu'il nous permet de formuler les conclusions suivantes :

- 1° M. Taft, par l'insertion de son amendement, visait surtout à rendre impossible l'intervention du Conseil et de la Société des Nations en matière de tarifs douaniers et d'immigration. C'est en vue de ces questions que le paragraphe 8 a été inséré.
 - 2° Le texte du paragraphe 8 ne signifie pas qu'on ait voulu introduire dans le système du Pacte un nouvel élément, mais simplement qu'on a voulu exprimer d'une manière plus précise ce qu'il contenait déjà.
 - 3° Le but visé par l'insertion du paragraphe 8 n'a pas été d'introduire sous une forme nouvelle les réserves, régulièrement faites jusqu'alors, « de l'honneur, de l'indépendance et des intérêts vitaux ».
-

CHAPITRE IV

Le Paragraphe 8 de l'Article 15.

§ 1. — *Importance de la clause contenue dans le paragraphe 8 de l'article 15.*

La stipulation du paragraphe 8, cachée entre les dernières prescriptions de l'article 15, est néanmoins l'une des plus importantes de tout le système du Pacte et cela pour différentes raisons.

Comme nous l'avons vu plus haut, elle intervient dans la dernière phase du conflit, au moment de cette dernière tentative pour assurer la paix dont l'échec conduit infailliblement à la guerre. Cette dernière tentative qui consiste dans la publication d'un rapport par le Conseil, se distingue d'ailleurs des autres méthodes prévues pour la solution des conflits par son caractère de contrainte. Car, quoique le Pacte ne prévoie pas l'exécution *manu militari* de la recommandation du Conseil, la publication de celle-ci ne peut avoir d'autre but que d'exercer une certaine contrainte envers l'Etat récalcitrant, ne fût-ce qu'une contrainte plutôt morale que militaire, émanant de la puissance de l'opinion publique plutôt que de la force des armes. C'est ce caractère coercitif qui donne au dernier effort du Conseil sa signification réelle. En effet, quoique la méthode juridique et celle de la médiation puissent être appliquées avec succès dans les cas où il s'agit de malentendus sur les faits ou de divergences purement juridiques, généralement, dès qu'il s'agit d'une véritable opposition d'intérêts ou d'une mauvaise volonté déclarée de la part d'une des parties, ces procédures successives n'aboutiront pas et tout le poids du conflit se portera sur l'ultime instance devant le Conseil. Le paragraphe 8 prend donc une importance

d'autant plus grande du fait qu'il intervient dans la phase la plus sérieuse du conflit.

Une autre circonstance encore contribue à donner au paragraphe 8 sa portée tout à fait particulière ; c'est qu'il contient la seule clause d'incompétence dont il soit possible de se réclamer devant le Conseil. En dehors du cas prévu au paragraphe 8, les Etats n'auront le droit de soustraire leur affaire à l'examen du Conseil en aucune circonstance, de quelque importance qu'elle puisse être.

Le Conseil eut l'occasion de se prononcer clairement sur ce point à propos de l'affaire de Corfou. Celle-ci était survenue à la suite du meurtre, sur territoire grec, des membres italiens d'une commission internationale et de l'occupation « pacifique » de l'île de Corfou par la flotte italienne, occupation qui prit fin le 13 septembre 1923 par l'acceptation de l'Italie d'évacuer l'île. Pendant cette affaire, l'Italie avait nié toute compétence d'intervention au Conseil. L'incident une fois réglé, le Conseil jugea opportun de se prononcer officiellement sur quelques points juridiques du Pacte, dont le sens avait été différemment interprété pendant le conflit (1). Dans ce but, il fut fait appel à une commission de juristes (2) qui eut à répondre à cinq questions, dont voici la troisième : « L'exception déduite de l'article 15 paragraphe 8 du Pacte est-elle la seule exception d'incompétence tirée du fond qui puisse être opposée à l'examen du Conseil ? » La réponse de la Commission était formulée dans les termes suivants :

« Quand un différend susceptible d'entraîner une rupture est porté devant le Conseil à la requête de l'une des parties conformément aux termes de l'article 15 paragraphe 1, le cas

(1) Voir *Journal Officiel*, 1924.

(2) Les juristes suivants étaient membres de cette commission : M. Adatci (Japon), Lord Buckmaster (Grande-Bretagne), Buero (Uruguay), de Castello-Brance Clarc (Brésil), Fromageot (France), Rolandi Ricci (Italie), Unden (Suède), Marquis de Villa Urrutia (Espagne), de Visscher (Belgique), van Hamel (Pays-Bas).

envisagé par le paragraphe 8 de l'article 15 est le seul cas où le Conseil n'a pas à examiner le différend.

» Notamment, les réserves généralement admises dans la plupart des traités d'arbitrage ne peuvent faire l'objet d'une exception opposable par l'une des parties.

» Le Comité croit utile de faire observer que, le cas échéant, le Conseil, en réglant les modalités de son action, devra tenir compte des engagements internationaux, tels que les traités d'arbitrage et les ententes régionales qui assurent le maintien de la paix. (3) »

Dans sa séance du 13 mars 1924, le Conseil fit sienne cette interprétation du Pacte, laquelle peut donc être considérée comme officielle.

Ces deux circonstances, à savoir que le paragraphe 8, d'une part, peut être invoqué dans la phase la plus sérieuse du conflit et d'autre part contient la seule exception opposable prouvent suffisamment son importance toute spéciale.

§ 2. — *L'unanimité est-elle requise
pour la reconnaissance de l'exception
par le Conseil ?*

Toutefois, la portée réelle de ce paragraphe, dont M. Scelle a dit qu'il va jusqu'à ruiner le principe même de la compétence internationale dans les conflits entre Etats (4), dépend en grande partie de la réponse donnée à une question qu'il nous faut examiner au préalable. Il est dit que le Conseil doit s'abstenir de toute recommandation si l'une des parties prétend et si le Conseil reconnaît que le différend porte sur une question intérieure. Mais la reconnaissance du Conseil doit-elle se faire à l'unanimité ou à la majorité ? Voilà une question bien pratique. Car, il est probable que l'unanimité ne se fera pas

(3) Réponse de la Commission des Juristes, *Journal Officiel*, 1924, pp. 524 et suiv.

(4) Scelle, *Pacte*, p. 312.

aisément sur une question aussi délicate, dans laquelle le jugement se prête à tel point à l'influence de facteurs d'ordre politique. Si l'unanimité était requise, cela réduirait l'application du paragraphe 8 à des cas très rares. Aussi, dans tous les cas où l'on a eu recours à l'exception, le Conseil s'est-il refusé à l'admettre.

Cependant, deux auteurs d'une autorité indiscutable, MM. Schücking et Wehberg, se sont prononcés en faveur de l'exigence de l'unanimité :

« La décision que le Conseil doit prendre ne porte pas seulement sur la procédure. Il s'agit, en effet, d'examiner le caractère juridique du différend ; car la reconnaissance de l'exception équivaut au rejet de la demande du pays ayant fait appel au Conseil. C'est donc non à la majorité, mais à l'unanimité que le Conseil aura à se prononcer sur la validité de l'exception (5) ».

Nous croyons devoir professer sur ce point une opinion différente de celle des savants interprétateurs du Pacte.

Il est indiscutable que la règle générale pour le vote du Conseil est que ses décisions doivent être prises à l'unanimité. Toutefois, une exception est faite à cette règle dans le paragraphe 2 de l'article 5 quant aux questions de procédure, pour lesquelles il suffit d'une décision prise à la majorité. Il s'agit donc de savoir si nous pouvons qualifier la question de la compétence du Conseil de question de procédure, ou si, au contraire, cette expression ne comprend que les questions concernant la forme de procédure.

Remarquons d'abord que le Conseil a une double fonction. En premier lieu, il est l'organe de la coopération entre les Etats membres de la Société. Quand il agit en cette qualité le caractère même de la Société, qui est coopératif et non fédératif ni super-étatique, exige l'unanimité pour les décisions à prendre. Mais en second lieu, le Conseil fonctionne, suivant les prescriptions de l'article 15, comme organe de conciliation, indépendant

(5) Schücking und Wehberg, *Satzung*, p. 589.

des Etats en conflit. S'il existe un principe exigeant l'unanimité pour les décisions que le Conseil prend dans sa première qualité, il n'y en pas pour celles qu'il prend en tant que commission de conciliation. Au contraire, c'est une coutume générale que les commissions de médiation et de conciliation, aussi bien que les cours d'arbitrage, décident à la majorité (6). Or, le Pacte même stipule que la recommandation du Conseil sur la question de fond peut être votée, soit à l'unanimité, soit à la majorité. N'en suit-il pas *a fortiori* qu'une majorité suffit pour la décision sur la compétence du Conseil, qui peut, en outre, être considérée, à un certain point de vue, comme touchant une question de procédure?

Aussi MM. Schücking et Wehberg ne nient pas que la décision par laquelle le Conseil se déclare incompetent en reconnaissant la validité de l'exception, soit une question de procédure ; au contraire, ils l'avouent même en disant que dans ce cas il ne s'agit pas « seulement » d'une question de procédure.

L'argument sur lequel ils se fondent est que la décision par laquelle le Conseil reconnaît l'exception, équivaut au rejet de la demande de la partie qui a eu recours au Conseil. Mais l'article 15 n'exige nullement l'unanimité pour le rejet de cette demande, puisque la recommandation qui le prononce peut être prise soit à l'unanimité, soit à la majorité.

Toutefois, il est vrai que la conséquence d'une recommandation donnée à l'unanimité diffère de celle d'une recommandation donnée à la majorité et que par suite la conséquence d'un rejet de la demande à l'unanimité, diffère également de celle d'un rejet prononcé à la majorité. Dans le premier cas, les Etats ne peuvent recourir à la guerre contre le pays qui se conforme au rapport ; dans le second cas, ils se sont réservés le droit d'agir « comme ils le jugeront nécessaire ».

D'ailleurs, la conséquence de la reconnaissance par le Conseil de la validité de l'exception d'incompétence sera que

(6) Voir les traités d'arbitrage de Locarno Art. 13 ; et le statut de la Cour Permanente de Justice Internationale Art. 55.

la partie ayant eu recours au Conseil devra renoncer entièrement à sa demande et ne pourra entrer en guerre contre la partie dont l'exception a été reconnue ; car, si le Conseil ne peut s'immiscer dans la matière qui a été jugée d'ordre intérieur, une puissance quelconque ne pourra certes non plus s'arroger le droit d'y intervenir (7).

Les conséquences de la reconnaissance de la validité de l'exception, d'une part, et du rejet à l'unanimité de la prétention de la partie demanderesse devant le Conseil, d'autre part, se ressemblent donc plus ou moins. En suit-il que la première décision doit également être prise à l'unanimité ? Nullement. Car, quoique ces conséquences se ressemblent, elles résultent de principes différents. Dans le premier cas, elle est l'effet de la puissance coërcitive du Conseil, fondée sur la stipulation du paragraphe 6 de l'article 15 qui a un caractère absolument exceptionnel. Dans l'autre cas, au contraire, elle résulte de l'application du principe général de l'article 10 qui garantit aux membres de la Société leur indépendance politique.

Or, s'il est compréhensible que le Pacte exige l'unanimité pour une décision du Conseil à laquelle le Pacte accorde une signification exceptionnelle (comme le fait le paragraphe 6 de l'article 15 qui octroie à la recommandation une force coërcitive), il serait illogique que le Pacte exige l'unanimité pour l'application d'un de ses principes fondamentaux.

Un argument d'ordre historique vient s'ajouter aux précédents. Ni le paragraphe 1 de l'article 5, ni le paragraphe 8 de l'article 15, ne figurent dans le projet de Pacte du 14 février. L'un exigeant l'unanimité pour le vote du Conseil aussi bien que l'autre, stipulant une réserve à la compétence générale du Conseil, furent insérés pour prévenir l'opposition américaine qui craignait une trop grande influence de la Société dans les affaires des Etats-Unis. Ce furent deux amendements à tendances parallèles. Or, exiger l'unanimité pour la reconnaissance par le Conseil de l'exception d'incompétence, reviendrait à

(7) Voir Schücking und Wehberg, *Satzung*, p. 589.

affaiblir sensiblement le paragraphe 8 de l'article 15 par moyen du paragraphe 1 de l'article 5. Ce serait, par le moyen du principe de l'unanimité, restreindre à des cas très rares l'application de l'exception d'incompétence. Un tel affaiblissement d'un de ces principes au profit de l'autre nous semble inacceptable, puisque les stipulations visent, selon l'intention de leurs rédacteurs, à réaliser le même but.

Pour toutes ces raisons, nous sommes amenés à conclure que la question de la compétence du Conseil peut, à juste titre, être considérée comme une question de procédure et que le Pacte n'exige pas l'unanimité pour la décision que le Conseil doit prendre sur ce point ; au contraire, il nous semble qu'un vote à la majorité suffit pour faire accepter la validité de l'exception fondée sur le paragraphe 8. Ainsi, nous différons d'avis avec MM. Schücking et Wehberg, dont le point de vue a été peut-être plus ou moins influencé par le désir de limiter autant que possible l'application de la dangereuse exception du paragraphe 8 ; nous estimons que le Pacte ne se prête pas à une telle interprétation.

§ 3. — *Le sens du mot « compétence »
dans le paragraphe 8.*

Des circonstances que nous venons d'exposer, il découle que le paragraphe 8 occupe une place de premier ordre dans le système du Pacte. Mais cette importance toute spéciale que le Pacte lui attribue fait ressortir d'autant plus le peu de netteté de ses termes. Ainsi que nous l'avons déjà indiqué dans notre introduction, ils ont donné lieu aux interprétations les plus diverses.

C'est surtout l'usage fait du mot « compétence » qui est l'origine des difficultés d'interprétation du paragraphe 8. Celui-ci contient une prescription sur la compétence du Conseil, qui reconnaît la validité d'une exception d'incompétence avancée par

une des parties contre la publication de la recommandation. On s'attendrait à ce que le Pacte se serve du mot « compétence » dans le sens qu'il a dans le droit de procédure. Mais il en est tout autrement (8).

La compétence, dans le sens que le mot a généralement dans une stipulation de droit de procédure, indique le droit dont jouit un tribunal d'attirer devant lui certaines affaires et de les juger. Un code de procédure internationale n'existant pas, chaque traité d'arbitrage ou de médiation doit régler lui-même la compétence de la Cour ou de la Commission qu'elle constitue. Ainsi, le Pacte règle la compétence du Conseil et cela précisément dans l'article 15 ; la compétence qu'il lui attribue est générale, à l'exception d'une seule catégorie de différends. Or, si l'on prenait, comme on serait tenté de le faire, le mot « compétence » dans le paragraphe 8 dans le sens qu'il a dans le droit de procédure, cela conduirait à le comprendre comme suit : « Le Conseil est compétent, sauf dans le cas où le paragraphe 8 le déclare incompétent », car le droit international auquel il est fait appel est précisément le paragraphe 8. Ce serait une vraie tautologie et il est clair que le sens du mot « compétence » dans le paragraphe 8 n'est pas celui qu'il a dans le droit de procédure.

Ceci devient plus évident encore du fait que le Pacte parle de compétence des parties. Or, si le mot « compétence » signifiait le droit de juger entre deux parties, elle ne pourrait jamais être attribuée à l'une de ces parties.

Enfin, le Pacte parle de « questions » que le droit international laisse à la compétence. Mais des objets de compétence comme notion de droit de procédure ne peuvent jamais être que des différends. Ici, « compétence » se rapporte à des

(8) Jitta, *Rénovation*, p. 74, désapprouve tout emploi du mot « compétence » en droit international : « Il n'est pas bon de parler d'une compétence judiciaire internationale, cela donne lieu à confusion. » Il remarque pour que soit posée la question d'attribution de compétence, il faut que l'organisation internationale comprenne plusieurs degrés et qu'en outre, il y ait plusieurs juges, tribunaux ou Cours du même degré.

« questions » et ce mot est pris intentionnellement en opposition avec celui de « différend », qui précède ; il s'agit d'un différend qui porte sur une question (9). Objet d'un différend peut être une question, c'est-à-dire des relations de la vie humaine, mais le mot compétence comme notion de droit formel ne se rapporte qu'aux différends.

Nous constatons donc que dans une prescription de droit de procédure, une expression appartenant tout particulièrement à cette catégorie de droit est employée dans un sens tout différent de celui auquel on s'attendrait. Quelle en est la cause et quelle est la signification du mot « compétence » qui correspond au paragraphe 8 ?

Nous avons déjà démontré que l'idée des promoteurs du paragraphe 8 n'avait pas été d'introduire un élément nouveau dans le Pacte. Il s'agissait de faire ressortir clairement que les membres de la Société des Nations gardaient le droit de régler librement certaines matières, notamment celles de l'immigration et des tarifs douaniers. Les rédacteurs du Pacte jugeaient que ce principe de la liberté des Etats était implicitement contenu dans le Pacte ; néanmoins, ils estimèrent désirable de lui donner une expression plus particulière. Alors, songeant qu'une infraction au principe ne peut se produire que par le rapport du Conseil, ils visèrent celui-ci en déclarant que les Etats auraient le droit de recourir au principe de la liberté afin d'éviter la publication du rapport ; ainsi la règle n'était pas formulée en elle-même, mais seulement dans sa seule application possible. Le paragraphe 8 est donc hétérogène ; il est, quant au fond, une déclaration de principe, mais il l'exprime par sa forme, comme une règle de procédure.

Tel qu'il fut rédigé, le paragraphe 8 fait l'impression d'opposer à la compétence du Conseil celle des parties. Mais l'intention des rédacteurs avait été de faire ressortir que le Conseil est

(9) Nous avons démontré dans le chap. III que c'était là un des changements faits par M. Wilson dans le texte original de M. Taft.

incompétent pour donner une recommandation dans les affaires que les parties peuvent régler librement. La compétence doit donc être comprise comme le droit de régler librement certaines matières. D'ailleurs, le mot « jurisdiction » dont se sert le texte anglais, se prête mieux à une telle interprétation que le mot français « compétence ». La traduction française a contribué à accentuer l'équivoque. En réalité, le mot « jurisdiction » (comme « juridiction » en français) ne contient pas seulement la notion de « droit à connaître de certains différends et à les juger », mais encore la notion de « droit à régler juridiquement certaines matières » (10).

Il est évident que c'est dans ce dernier sens, relevant du droit constitutionnel et non du droit de procédure, que le mot « compétence » doit être pris. Ainsi interprété, le paragraphe 8 stipule que le Conseil doit s'abstenir de donner une recommandation quand le différend porte sur une question tombant dans le domaine que les Etats ont le droit de régler eux-mêmes (11).

§ 4. — *La différence entre les textes français et anglais.*

Le paragraphe 8 présente une autre difficulté encore par une différence qui existe entre le texte français et le texte anglais. Le premier parle de questions que le droit international l a i s s e à la compétence d'une des parties ; tandis que le texte anglais

(10) Cf. Beudant, *Droit individuel*, p. 16 : « La langue du droit notamment est loin d'avoir un mot différent pour chaque signification importante ; elle renferme quatre termes usuels, souvent pris l'un pour l'autre qui correspondent cependant à des notions distinctes : loi, jurisprudence, droit, législation. »

(11) Que cette interprétation du mot « compétence » est bonne ressort également du fait que l'amendement proposé par la délégation américaine parlait de la « juridiction législative nationale » d'une des Parties.

M. Taft s'était prononcé d'une manière analogue dans son « explanation » joint à son télégramme du 19 mars : But if there is a specific exception made in respect to matters completely within the domestic jurisdiction and legislation of the country, the whole criticism is removed ». Taft, *Papers*, pp. 323 et suiv.

parle de « a matter which by international law is solely within the domestic jurisdiction ». L'usage du verbe « laisser » donne l'impression que le Pacte part du point de vue que toute question qui n'est pas réglée expressément par le droit international est abandonnée au droit national des Etats. Le texte anglais par contre, se prête à une interprétation différente. En contradiction avec le texte français qui fait l'impression qu'il s'agit des affaires qui ne sont pas réglées par le droit international, et qui donne ainsi une indication négative, le texte anglais est positif. Suivant celui-ci, il s'agit de certaines matières qui sont intentionnellement attribuées par le droit international au pouvoir législatif des Etats. Nous verrons plus loin lequel de ces deux textes doit être considéré comme le meilleur.

Un auteur français a dit du paragraphe 8 que c'était plutôt un rébus ou une disposition chiffrée qu'une règle de droit (12). En effet, sa complexité, l'usage de termes peu précis et prêtant à équivoque, sa généralisation d'un cas spécial, ont contribué à lui donner un libellé peu net se prêtant aux interprétations les plus divergentes. Et puisque ce manque de clarté ressort d'autant plus, comme nous l'avons vu, par la place primordiale que prend le paragraphe 8 dans le système du Pacte, il importe de nous mettre au courant des opinions compétentes et conductrices qui ont été émises sur ce point pendant la question des Iles d'Aland et pendant l'affaire franco-britannique concernant les décrets de nationalité promulgués en Tunisie et au Maroc, dans laquelle la Cour Permanente de Justice Internationale donna un Avis documenté sur la question.

(12) Scelle, *Pacte*, p. 311.

CHAPITRE V

La Question des Iles d'Aland et le Paragraphe 8 de l'Article 15.

Une divergence d'opinion profonde sur la portée du paragraphe 8 se manifesta pour la première fois à propos du différend entre la Finlande et la Suède concernant les Iles d'Aland (1). Il s'agissait d'une affaire assez connue, née des conséquences de l'effondrement de la Russie ; d'un des multiples problèmes que posa, après la grande guerre, le travail de reconstruction de l'Europe.

§ 1. — *Historique de l'affaire.*

La Finlande et la Suède se disputaient la souveraineté sur les Iles d'Aland, situées dans la mer Baltique, environ à la même distance des deux pays. Le traité de Fredericksham de 1809 avait fait passer la Finlande, en même temps que les Iles d'Aland, de la domination suédoise à celle de la Russie. Mais pendant la révolution russe de 1917, l'archipel se souleva contre la Russie. Une véritable insurrection éclata sur les îlots et amena à bref délai l'expulsion des troupes rouges.

C'est alors qu'un mouvement se fit sentir sur les Iles en faveur d'un rattachement à la Suède. En effet, la population était d'origine suédoise et se sentait attirée vers la culture suédoise, beaucoup plus que vers la Finlande. Un plébiscite spontané manifesta clairement cette aspiration.

En vertu de ce vote, quelques représentants des Iles se mirent en rapport avec Stockholm et y exprimèrent leurs désirs.

Une autre délégation fut envoyée à la Conférence de la

(1) Voir pour l'historique de cette affaire H. A. Colyn : *La décision de la Société des Nations concernant les Iles d'Aland.*

Paix qui siégeait alors à Paris. Mais celle-ci refusa de traiter la question, considérant qu'elle ne rentrait pas dans sa compétence.

La Finlande persista dans son opposition à l'annexion des Iles d'Aland à la Suède, et fit valoir sur elles des droits de souveraineté. Des notes diplomatiques furent échangées entre les deux pays, sans qu'ils réussirent à se mettre d'accord. Au contraire, les relations se tendirent de plus en plus, au point qu'à un certain moment il sembla que la paix européenne, établie au prix de tant de difficultés, allait de nouveau être ébranlée.

Le 19 juin 1920, Lord Curzon souleva la question au Conseil de la Société des Nations en se fondant sur la stipulation du paragraphe 2 de l'article 11 du Pacte, qui déclare que tout membre de la Société des Nations, « a le droit, à titre amical, d'appeler l'attention de l'Assemblée ou du Conseil sur toute circonstance de nature à affecter les relations internationales et qui menace par suite de troubler la paix ou la bonne entente entre nations, dont la paix dépend ».

Le Conseil décida de prendre en mains l'affaire, en se souvenant de la tâche qui incombe à la Société des Nations de prendre les mesures propres à sauvegarder efficacement la paix des nations. (art. 11 § 1). Il se prépara à suivre la procédure de l'article 15 (2). Quoique la Finlande ne fut pas encore membre de la Société des Nations, elle fut traitée à l'égal de la Suède, eu égard à sa demande d'accession à la Société, introduite peu avant. Elle reçut le droit de nommer un représentant au Conseil tant que durerait la procédure. La Suède y était déjà représentée par M. Branting.

(2) La Finlande refusa au Conseil le droit de s'attirer l'affaire en alléguant que, selon le § 1 de l'article 15, c'est aux *membres* (en litige) qu'il convient de porter une affaire devant le Conseil. Il est vrai que la relation entre l'art. 11 et l'art. 15 est celle d'une *lex generalis* à une *lex specialis*, de sorte que l'on ne peut par l'art. 11 déroger à l'art. 15. Mais l'action du Conseil ne doit pas nécessairement être considérée comme une dérogation à l'article 15. Suivant cet article, les parties sont *obligées* de porter leur affaire devant le Conseil s'ils ne le soumettent pas à l'arbitrage. Mais c'est précisément par le fait que les membres ont accepté une obligation que le Conseil a le droit de se mêler à l'affaire en leur rappelant leur engagement.

Mais alors surgit un obstacle : la Finlande nia au Conseil toute compétence pour s'occuper de la question. A l'intervention du Conseil fondée sur l'article 11, elle objecta que dans le cas présent, il n'existait « nulle guerre ou menace de guerre » ; et à la procédure de conciliation de l'article 15, elle opposa que le conflit n'avait pas le caractère d'un différend d'ordre international, mais celui d'une crise d'ordre intérieur ; en d'autres termes, elle se réclama du paragraphe 8. De ces deux objections, la première était de portée nulle, puisque le conflit avait déjà dépassé la phase visée par l'article 11 ; le Conseil agissait en vertu de l'article 15. Si la Finlande niait la légitimité de cette action, il aurait suffi d'une demande de la Suède pour la faire intervenir quand même. Restait donc la seconde remarque qui était d'une importance bien plus considérable et dont le bien fondé fut ardemment contesté par la Suède.

Il s'agissait donc, avant tout, de vider la question de la compétence du Conseil, qui était intimement liée à celle de l'interprétation du paragraphe 8 de l'article 15. La Finlande, la Suède, la Commission des Juristes à laquelle le Conseil eut recours pour la question de compétence, la Commission des Rapporteurs qui rendit son avis sur la question de fond, différencèrent toutes quant à leur interprétation du paragraphe 8. Nous nous proposons à présent de faire ressortir ces différentes opinions sans traiter d'une manière approfondie le différend même, porté devant le Conseil.

§ 2. — *Les opinions concernant le paragraphe 8.*

C'est dans une lettre adressée au Secrétaire Général de la Société des Nations que M. Enkel, le représentant de la Finlande, refusa au Conseil le droit de se mêler du différend qui avait surgi entre la Finlande et la Suède, en rappelant la stipulation du paragraphe 8 de l'article 15. Dans cette lettre, il prétendit que le différend qui avait surgi dans des circonstances exceptionnelles entre la population des Iles d'Aland et le gouvernement finlandais n'avait pas « le caractère d'un

différend d'ordre international, mais celui d'une crise d'ordre interne ». « Si la paix du monde peut être troublée, ce ne saurait être du fait de la Finlande, qui ne demande que le maintien du *statu quo* » (3). Ainsi M. Enkel fonda sa thèse sur le caractère du différend entre le gouvernement finlandais et les Iles d'Aland.

Remarquons que le différend porté devant le Conseil concernait la Finlande et la Suède. Ce n'est donc pas au caractère de ce dernier différend que la Finlande fit appel, mais à celui du différend existant entre elle et la population des Iles d'Aland. Ainsi, ce n'est pas, selon elle, le caractère du différend en litige devant le Conseil qui est décisif pour la compétence du Conseil, mais le caractère de la *m a t i è r e* sur laquelle porte le différend, savoir, en l'occurrence, le caractère de la question concernant les rapports entre la Finlande et les Iles d'Aland. En généralisant, la conception finlandaise du paragraphe 8 peut s'exprimer comme suit : La compétence du Conseil dépend du caractère de la question en litige. Il y a des questions d'ordre international qui relèvent de la compétence du Conseil ; il y en a d'autres, d'ordre intérieur, qui n'en relèvent pas. Le fait que la paix du monde est troublée n'entre pas en cause.

La conception défendue par M. Branting, représentant de la Suède, est toute différente. En repoussant la thèse finlandaise, il se prononce comme suit : « Même si, contrairement à notre avis, cela était le cas (c'est-à-dire que le différend est exclusivement une question d'ordre intérieur), il faut bien observer qu'un conflit qui peut être par son origine une question d'ordre intérieur, peut avoir des répercussions à l'étranger et devenir ainsi une question d'ordre international ». (4).

Cette déclaration indique clairement la conception défendue par la Suède. Selon M. Branting, ce n'est pas le caractère de

(3) M. Enkel au Secrétaire Général de la Société des Nations, 9 juillet 1920. *Journal Officiel 1920*, supplément spécial I.

(4) Message du 10 juillet 1920, *Journal Officiel 1920*, supplément spécial I.

la question en litige qui est décisif pour la compétence du Conseil. Au contraire, celle-ci dépend du caractère du différend même et des suites qu'il peut avoir pour la vie internationale. C'est là une interprétation du paragraphe 8 entièrement opposée à celle de la Finlande.

En présence de ces deux conceptions et hésitant à se prononcer en faveur de l'une d'elle, le Conseil fit appel à une Commission de Juristes (5) à laquelle il demanda son avis, sur le point de savoir si, dans le conflit suédo-finlandais, il s'agissait d'une affaire que le droit international laisse à la compétence de la Finlande.

Quoique la question posée spécifiât exactement la matière, on peut, de la réponse donnée, dégager une interprétation générale du paragraphe 8. Dans son rapport (6), la Commission commence par statuer qu'en adoptant expressément une disposition qui aurait pu être sous-entendue par application des règles du droit international, le Pacte a donné au paragraphe 8 une importance toute spéciale et a confirmé le dessein bien arrêté des membres de la Société des Nations de ne pas porter atteinte à la souveraineté extérieure des Etats.

Nous opposons à cette remarque que cela n'a pas été l'intention des promoteurs de l'amendement inséré. Ceux-ci n'ont pas voulu attribuer une importance spéciale à la disposition ; au contraire, ils n'ont rien voulu changer dans le Pacte par l'insertion du paragraphe 8 (7), il doit simplement servir à préciser une notion qui ressort de tout le Pacte. Toute disposition peut être prise dans un sens large ou dans un sens étroit ; en l'accentuant spécialement, on prononce qu'on veut la voir interprétée dans son sens le plus large. Chose que, comme nous l'avons vu, les promoteurs n'ont pas voulu faire.

(5) Les membres de la Commission étaient : MM. Larnaude, Struycken, Max Huber.

(6) Rapport de la Commission des Juristes. *Journal Officiel* 1920, supplément spécial III.

(7) Voir le Chapitre III de la présente étude.

Ensuite, la Commission fait une remarque négative en repoussant l'idée que, « pour qu'un différend ait un caractère international et rentre par conséquent dans la compétence de la Société des Nations, il suffirait qu'il eût été porté devant le Conseil par un membre » (8). Elle exprime très clairement cette opinion en démontrant que dans le cas contraire le paragraphe 8 n'aurait pas de sens. Elle avance que l'exception de non-compétence ne peut être opposée que lorsque la question est portée devant le Conseil. Si une affaire sort de la juridiction particulière d'un Etat par le seul fait qu'elle est portée devant le Conseil, cela signifierait qu'il est impossible de jamais recourir à l'exception.

La constatation positive de la Commission est « qu'une question appartient au domaine international ou relève de la juridiction intérieure d'un Etat en vertu de ses caractères intrinsèques et propres ». Mais la Commission s'abstient d'indiquer les caractères intrinsèques et propres qui sont décisifs pour rendre le Conseil compétent à se prononcer dans une matière.

Néanmoins, le raisonnement que la Commission suit dans la réponse qu'elle donne à la question qui lui est posée permet de découvrir le critère qu'elle a utilisé. Ce raisonnement peut se résumer facilement. La question dont il s'agit est celle-ci : La population des Iles d'Aland a-t-elle, en se réclamant du principe de la libre disposition des nations, le droit de solliciter son union avec la Suède ? Or, le principe de la libre disposition n'est pas à considérer comme une règle positive de droit des gens. En circonstances normales, il appartient exclusivement à la souveraineté d'un Etat d'accorder ou de refuser à une fraction de sa population le droit de déterminer son propre sort politique.

(8) L'expression : « un différend qui a un caractère international », dont se sert la Commission, n'est pas très exacte. Sans aucun doute le différend suédo-finlandais avait un caractère international en tant qu'il s'agissait d'une querelle entre deux Etats. Mais cela n'implique pas que le différend portât sur une question que « le droit international laisse à la compétence exclusive d'une partie ».

(9) La Commission déclare de ne pas vouloir se prononcer sur le cas d'abus de souveraineté.

En circonstances anormales (9), en l'occurrence le passage d'une situation de fait à une situation de droit définitive et normale, on peut appliquer le principe de la libre disposition des peuples. Ensuite, le rapport constate que les circonstances dans lesquelles il a été fait appel par les Alandais au droit de libre disposition étaient anormales ; il conclut donc à la compétence du Conseil.

Ainsi, suivant la Commission des Juristes, c'est par le fait qu'il existe une règle de droit international concernant la matière en litige, que celle-ci sort du domaine de la compétence exclusive de l'Etat particulier. C'est ce qu'elle veut dire en statuant qu'une question appartient au domaine international ou relève de la juridiction intérieure en vertu des ses caractères intrinsèques et propres. C'est en principe le même point de vue que la Cour allait défendre plus tard. Mais selon la Commission, il ne suffit pas que cette règle existe : elle doit également être applicable au cas qui se présente. C'est sans doute cela que signifie la distinction entre circonstances normales et anormales. Mais la constatation que la règle internationale est applicable exige encore un examen approfondi de l'affaire, et nécessite une réponse sur la question de fond. Nous verrons plus loin comment la Cour a évité cette difficulté (10).

Le rapport de la Commission des Juristes fut présenté le 20 septembre 1920 au Conseil (11) qui en accepta la conclusion et se déclara compétent. La question de la compétence du Conseil était maintenant établie et la procédure de conciliation pouvait avoir lieu. Il s'agissait de statuer sur le fond du litige, de décider si les Iles d'Aland avaient le droit de s'unir à la Suède.

Dans sa première année d'existence, le Conseil se sentit de nouveau incapable d'accomplir cette tâche sans aide extérieure. L'avis d'une commission, appelée généralement celle des « Rap-

(10) Le rapport de la Commission des Juristes a été sévèrement critiqué, notamment par M. W. van der Vlugt, *La question des Iles d'Aland*.

(11) Par M. Fischer, *Journal Officiel* 1920, p. 394.

porteurs », fut demandé sur la question de fond. Le rapport (12) présenté par cette commission proposait d'attribuer les Iles d'Åland à la Finlande.

Nonobstant les protestations de M. Branting, le Conseil s'y conforma, et depuis lors les Iles d'Åland font partie de la Finlande.

Mais ce qui nous intéresse dans le rapport, ce n'est pas tant la conclusion que plutôt le raisonnement de la Commission, relatif au paragraphe 8.

La Commission des Rapporteurs défendit une thèse absolument opposée à celle de la Commission des Juristes. C'est ce que M. Branting mit en lumière dans les termes suivants (13) :

- 1° « La Commission des Juristes a été d'avis que la Finlande ne pouvait être considérée comme un Etat souverain, définitivement constitué, par le seul fait de sa déclaration d'indépendance, mais seulement à partir d'une époque postérieure. Les rapporteurs sont de l'avis contraire. »
- 2° « La Commission des Juristes a estimé que les Iles d'Åland ne sont pas incorporées définitivement de jure dans la nouvelle république finlandaise, par le fait que les Iles d'Åland appartenaient au Grand-Duché de Finlande, relié à la Russie. Les rapporteurs sont de l'avis contraire. »

En ces circonstances, on pouvait s'attendre à ce que la Commission se prononçât contre la déclaration de compétence du Conseil, puisque celle-ci avait été fondée par la Commission des Juristes sur le fait que, au moment où avait été soulevée la question, la Finlande n'était pas un Etat souverain. Mais il est tout autrement. Dans le rapport il est dit : « Nous sommes d'accord avec eux (la Commission des Juristes) pour déclarer que la question des Iles d'Åland sort du domaine de la politique interne. Mais c'est d'après nous, parcequ'elle a pris une extension

(12) Publié à Stockholm, 1921. *Documents publiés par le Ministère des Affaires Etrangères. La Question des Iles d'Åland* (II).

(13) *Journal Officiel*, Septembre 1921, p. 693.

et une importance internationale si considérables qu'il est nécessaire de la soumettre à la haute autorité que représente aux yeux du monde la Société des Nations (14). » Et plus loin : « Il (le peuple alandais) a su exprimer ses craintes et ses aspirations avec une force telle, qu'il a réussi à entraîner avec lui dans le débat l'opinion publique d'une vaste portion du monde civilisé. C'est ainsi que la question alandaise a, sans conteste, acquis l'importance et le caractère d'un différend international, le premier problème de cette nature dont la Société des Nations ait à s'occuper (15). »

La conception de la Commission des Rapporteurs se rapproche donc de celle de M. Branting. C'est par l'extension et l'importance internationales qu'elle avait prises que la question relevait de la compétence du Conseil, et non pas en vertu de ses caractères intrinsèques.

La déclaration de la Commission peut se formuler ainsi : Un différend sort de la compétence de l'Etat particulier en raison du grand nombre d'Etats intéressés et par l'importance qu'il a pour eux.

§ 3. — *Les deux conceptions opposées.*

En résumé, nous constatons donc que, dans cette affaire, il s'est agi principalement de deux interprétations contraires du paragraphe 8.

Suivant la première conception, défendue par la Finlande et par la Commission des Juristes, la compétence du Conseil pour donner son rapport dépend du « caractère intrinsèque et propre » de la matière sur laquelle porte le conflit. Selon la Commission des Juristes, le Conseil est compétent dès qu'il existe une règle positive de droit international réglant la matière en litige ; et les questions dont il faut considérer que le droit international les laisse à la compétence exclusive d'une partie sont celles que le droit international n'aborde pas.

(14) Rapport de la Commission des Rapporteurs ; p. 76, Stockholm.

(15) Rapport de la Commission des Rapporteurs, p. 102, Stockholm.

La seconde conception au contraire, défendue par M. Branting et par la Commission des Rapporteurs, fait dépendre la compétence du Conseil de l'étendue internationale qu'à prise un différend. L'importance du différend et de ses suites est décisive pour cette compétence, et non la nature de la matière sur laquelle porte le différend.

Tandis que, suivant la première conception, c'est la question en litige, la matière sur laquelle porte le différend, qui est décisive pour la compétence du Conseil, selon l'autre conception la compétence dépend de la nature du différend même, de son étendue, et du danger qu'il constitue pour la paix internationale.

En présence de ces points de vue opposés, le Conseil n'a pas pris position ; il s'est borné à accepter les conclusions des rapports sans se prononcer sur leur raisonnement. S'il en eut été autrement, il serait incompréhensible que le Conseil ait accepté aussi bien le rapport de la Commission des Rapporteurs que celui de la Commission des Juristes, qui s'excluaient mutuellement (16).

Ainsi, dans l'affaire des Iles d'Aland, le Conseil ne nous a pas fourni une interprétation plus ou moins officielle du paragraphe 8 : cela allait être fait par la Cour Permanente de Justice Internationale, dans l'affaire que nous allons traiter dans le chapitre suivant.

(16) Cela a été affirmé par le président du Conseil, le 23 juin 1921, lorsqu'il déclarait : « De même que le Conseil, en septembre dernier, n'a adopté que les conclusions et non l'ensemble du rapport des juristes... » *Journal Officiel* 1921, p. 691.

CHAPITRE VI

Le Différend Franco-Britannique.

Comme nous l'avons vu au chapitre précédent, les opinions les plus divergentes s'étaient manifestées pendant l'affaire des Iles d'Aland sur la signification du paragraphe 8. Le Conseil s'était abstenu de se prononcer sur le fond du raisonnement des Commissions consultatives, et s'était borné à accepter leurs conclusions. Ainsi, aucune interprétation ne pouvait être considérée faire autorité : les deux Commissions, quoique composées de personnalités d'une haute compétence juridique, différaient entre elles quant à leurs conceptions, et le Conseil était resté neutre dans la question.

Il n'est donc pas étonnant que peu après, à l'occasion du différend entre la France et la Grande-Bretagne, la discussion sur l'interprétation du paragraphe 8 reprit avec une nouvelle ardeur. La promulgation par la France de certains décrets de nationalité en Tunisie et au Maroc en fut le prétexte. Mais entretemps s'était constituée à la Haye la Cour Permanente de Justice Internationale. La question de l'incompétence du Conseil, soulevée par le Gouvernement français, fut donc soumise à la Cour, et lui donna l'occasion d'exposer son point de vue sur la question de l'interprétation du paragraphe 8.

La thèse adoptée par la Cour revêt une importance toute spéciale, non seulement par la haute autorité juridique dont elle émane, mais également par le fait que le Conseil l'a faite sienne. La question de l'interprétation du paragraphe 8 étant purement juridique, il est peu probable que le Conseil s'oppose à l'avenir à la conception de la Cour. Il ne pourrait le faire sans être aussitôt soupçonné de partialité. D'autre part, la Cour, dont

l'une des missions principales est l'établissement du droit international, n'abandonnera pas l'interprétation une fois donnée, sauf si elle s'y voyait formellement obligée. Effectivement, dans la suite, chaque fois que son avis a été requis sur cette question, elle a maintenu le point de vue défendu dans l'affaire franco-britannique. Il en fut ainsi notamment dans le conflit surgi entre la Grèce et la Turquie à propos de l'interprétation de la Convention de Lausanne (Avis consultatif n° 12 rendu le 21 février 1925), puis dans l'affaire entre la Grèce et la Grande-Bretagne relative aux concessions grèques en Palestine.

L'Avis par lequel la Cour expose son point de vue dans la question franco-britannique est donc d'une importance primordiale pour l'interprétation du paragraphe 8. Nous nous proposons de donner dans ce chapitre un exposé de ce conflit pour faire ressortir les différentes opinions des parties, ainsi que celle à laquelle la Cour s'est arrêtée.

§ 1. — *Historique de l'affaire.*

Dans sa session d'octobre 1922 (1), l'ordre du jour du Conseil comportait la discussion d'une requête de la Grande-Bretagne, demandant l'intervention du Conseil dans un conflit qui s'était élevé entre elle et la France. Quel était ce conflit, et quels étaient les faits qui l'avaient fait éclater ?

En date du 8 novembre 1921, des décrets réglant la nationalité avaient été rendus en Tunisie et au Maroc, pays soumis au protectorat de la France (2). Ces décrets étaient signés par le président de la République française, ainsi que par le Bey pour la Tunisie et par le sultan pour le Maroc. Le décret beylical et le dahir du sultan déclaraient sujet tunisien ou

(1) *Journal Officiel*, Octobre 1922.

(2) Nous empruntons les données pour notre exposé historique principalement aux *Publications de la Cour Permanente de Justice Internationale*, Série C., *Actes et Documents relatifs aux arrêts et aux avis consultatifs de la Cour* N° 2, Volume supplémentaire. Nous nous permettons, dans la suite de cette étude, de citer ces textes par la mention *Actes et Documents* N° 2, Vol. sup.

marocain, tout individu né sur le territoire de la Régence ou de la zone française du Maroc, de parents dont l'un y était né lui-même, exception faite pour les citoyens ou ressortissants de la puissance protectrice. De leur côté, les décrets du président de la République française déclaraient français tout individu né en Tunisie ou dans la zone française de l'empire chérifien, de parents dont l'un était justiciable, comme étranger, des tribunaux français, et était né lui-même en Tunisie ou au Maroc, pourvu que sa filiation fut établie conformément à la loi (3).

Ces derniers décrets, imposant la nationalité française, se heurtèrent immédiatement à une vive opposition de la part de la Grande-Bretagne. Au Maroc, où le protectorat français ne datait que du traité de Fez, de 1912, ils ne pouvaient avoir d'application directe ; mais en Tunisie, pays protégé par le traité de Casr-Said, depuis 1881, ils rendaient français un bon nombre de Maltais, considérés jusqu'alors comme sujets britanniques.

M. Sarell, consul général de Grande-Bretagne en Tunisie, s'opposa aux décrets dès leur publication. Il fit savoir à ceux qui tombaient sous le coup de leurs mesures qu'ils garderaient la nationalité britannique en dépit des décrets ; il conseillait même aux jeunes gens qui devaient accomplir leurs obligations militaires d'attendre un appel individuel (4). Un tel geste ne tarda pas à soulever une protestation de la part du Gouvernement français. Le 14 décembre M. de Saint-Aulaire, ambassadeur de France à Londres, protesta au Foreign Office (5). Il fit observer que les personnes frappées par les décrets avaient déjà perdu leur nationalité britannique en raison de la loi anglaise du 7 août 1914, et que, par suite, les décrets imposaient simplement la nationalité française à des gens qui n'en avaient pas. Par des lettres du 3 et du 10 janvier 1922 (6), concernant respectivement la Tunisie et le Maroc, lord Hardinge, ambassa-

(3) *Actes et Documents* N° 2, Vol. sup., pp. 120, 121, 158, 159.

(4) *Actes et Documents* N° 2, Vol. sup., p. 15.

(5) *Actes et Documents* N° 2, Vol. sup., p. 162.

(6) *Actes et Documents* N° 2, Vol. sup., pp. 163 à 165.

deur de Grande-Bretagne à Paris, répondit à la note française, protestant de son côté contre l'application des décrets à des personnes qu'il revendiquait comme sujets britanniques. D'après lui, la France interprétait à tort la loi anglaise, qui considère comme né dans le Royaume-Uni tout individu né dans des pays où la Grande-Bretagne possède des droits d'extritorialité. Or, les droits capitulaires n'avaient été abrogés en Tunisie qu'en 1897, et étaient encore en vigueur au Maroc. D'ailleurs, dans les pays où la Grande-Bretagne ne possède pas de droits d'extritorialité, la nationalité britannique reste garantie à la première génération née hors du Royaume. Toute personne de la première génération née en Tunisie gardait donc la nationalité britannique, même si elle était née après 1897.

Ces deux lettres formaient le commencement d'un échange de plusieurs notes entre les deux pays.

La France alléguait que, quelles que fussent les dispositions et la valeur de la loi anglaise de 1914, la législation française sur la nationalité dans les pays de protectorat ne dépassait nullement les limites de la souveraineté, et que d'ailleurs les droits capitulaires de la Grande-Bretagne s'étaient déjà éteints par l'ordonnance britannique du 31 décembre 1883.

La Grande-Bretagne soutenait de son côté que ses droits capitulaires avaient subsisté jusqu'en 1897, et elle réclamait un traitement analogue à celui dont jouit l'Italie (les sujets italiens n'étant pas frappés par les décrets), en se fondant sur la clause de la nation la plus favorisée, figurant dans le traité de 1897.

Cependant, la Grande-Bretagne, prévoyant la difficulté d'un accord, avait proposé dans ses notes du 6 et du 28 février 1922 (7) de soumettre la question au jugement d'une cour d'arbitrage ou de la Cour Permanente de Justice Internationale. Par sa réponse du 22 mars (8), la France repoussa cette proposition, en alléguant que le conflit n'entraînait pas dans la

(7) *Actes et Documents* N° 2, Vol. sup., pp. 169 et 175.

(8) *Actes et Documents* N° 2, Vol. sup., p. 178.

catégorie prévue dans la Convention franco-britannique de 1903, parce que, selon le Gouvernement français, les questions de nationalité sont trop intimement liées à la constitution même de l'Etat pour qu'on puisse les considérer comme « exclusivement juridiques ».

Entre temps, la situation s'était gravement compliquée. La France qui, au début, n'avait pas usé de contrainte, commençait à poursuivre *manu militari* les recrues qui ne s'étaient pas présentées de leur plein gré. Dans des notes du 1^{er} et du 3 août 1922 (9), la Grande-Bretagne protesta vivement contre ces mesures de contrainte, et annonça sa résolution, à laquelle il avait déjà été fait allusion dans la note du 14 juillet 1922, de porter l'affaire devant le Conseil de la Société des Nations. La France répondit aussitôt, le 5 août (10), qu'elle était d'avis que l'affaire ne pouvait être soumise au Conseil, puisqu'elle ne figurait pas « dans la liste des différends prévus aux articles 13 et 15 du Pacte ». Dans un mémorandum du 16 août (11), la France répétait son refus de soumettre l'affaire, soit à l'arbitrage, soit à l'examen du Conseil.

C'est à ce moment du conflit qu'il fut pour la première fois fait appel au paragraphe 8 de l'article 15. Le mémorandum du 16 août disait : « En raison des dispositions très limitées et d'ailleurs facultatives des articles 13 et 14 du Pacte de la Société des Nations, cette question ne saurait de droit relever de la Cour Permanente de Justice Internationale. Elle ne saurait d'avantage, en présence de la réserve de l'alinéa 8 de l'article 15 du même Pacte, appartenir à l'examen du Conseil de la Société des Nations. » C'est ainsi que le Gouvernement français annonçait à l'avance son intention de faire appel à l'exception d'incompétence, au cas où la Grande-Bretagne se servirait de son droit unilatéral de porter l'affaire devant le Conseil. Mais la Grande-Bretagne maintint sa prétention, et l'affaire fut inscrite à l'ordre du jour du Conseil.

(9) *Actes et Documents* N° 2, Vol. sup., pp. 200 et 201.

(10) *Actes et Documents* N° 2, Vol. sup. p. 203.

(11) *Actes et Documents* N° 2, Vol. sup., p. 210.

Dans sa séance du 2 octobre 1922, le Conseil aborda donc la question. Mais les négociations directes entre les parties n'avaient pas été interrompues, ce qui fit que lord Balfour, le représentant de la Grande-Bretagne, d'accord avec M. Léon Bourgeois, le représentant de la France, proposa immédiatement au Conseil d'adopter une résolution contenant les stipulations suivantes :

- a) « Le Conseil décide de soumettre à la Cour Permanente de Justice Internationale, pour avis, la question de savoir si le différend ci-dessus est ou n'est pas, d'après le droit international, une affaire exclusivement d'ordre intérieur (Art. 15, § 8 du Pacte) ;
- b) » et il prie les deux gouvernements de porter cette question devant la Cour Permanente de Justice Internationale, et de s'entendre avec elle en ce qui concerne la date à fixer pour son examen et la procédure à suivre ;
- c) » en outre, le Conseil prend acte que les deux gouvernements sont d'accord pour que, si l'avis de la Cour sur la question ci-dessus est qu'il ne s'agit pas d'une affaire d'ordre intérieur, l'ensemble de l'affaire soit soumis, soit à l'arbitrage, soit à un règlement juridique dans les conditions que les gouvernements détermineront d'accord.
- d) » le Secrétaire Général de la Société est chargé de communiquer à la Cour les alinéas a et b. (12).

Cette résolution fut acceptée à l'unanimité par le Conseil ; le différend entre les deux pays était donc en principe réglé. Si la Cour admettait l'exception, la France serait libre de régler la nationalité en Tunisie et au Maroc comme il lui conviendrait ; si la Cour la repoussait, une sentence juridique mettrait fin au conflit. En fait cependant, le différend se termina d'une autre manière : Lorsque la Cour eut repoussé le recours à l'exception d'incompétence, il ne fut pas demandé de sentence juridique, mais ce furent les parties elles-mêmes qui réglèrent la question d'un commun accord.

(12) *Journal Officiel* 1922, pp. 1206 et suiv.

§ 2. -- *La question de compétence
devant la Cour.*

Ce qui nous intéresse spécialement dans la controverse franco-britannique, c'est le procès qui se plaida devant la Cour, concernant la validité de l'exception d'incompétence invoquée par la France. S'agissait-il en l'occurrence d'une affaire laissée par le droit international à la compétence exclusive de la France ? Ainsi que nous le verrons, une profonde divergence d'opinion se fit jour pendant le procès, sur la véritable signification du paragraphe 8. Nous nous efforcerons de dégager des différents mémoires échangés, les conceptions opposées des parties.

Suivant l'indication de la résolution votée par le Conseil le 4 octobre 1922, le Secrétaire Général de la Société des Nations transmit à la Cour la requête du Conseil. La Cour se mit aussitôt en relation avec les parties, et prescrivit la procédure à suivre. Celle-ci devait se composer de deux parties : la partie écrite et la partie orale. Dans la première phase, les parties eurent l'occasion de présenter un mémoire et un contre-mémoire. Ce sont les thèses exposées dans ces documents que nous allons analyser à présent.

Le premier mémoire du Gouvernement français comprenait (13) deux points principaux : « La position de la question », une relation des faits d'après la version française, et « la discussion », traitant la question de compétence.

Dans cette dernière partie, après avoir constaté que la question de nationalité avait été formellement envisagée par les promoteurs du paragraphe 8, les arguments suivants furent avancés pour établir l'incompétence du Conseil à donner une recommandation sur la matière en litige. Le mémoire soutient : 1° Que les auteurs en matière de droit international sont unanimes à proclamer que les États sont maîtres d'accorder

(13) *Actes et Documents* N° 2, Vol. sup., pp. 1 à 32.

- ou de refuser la qualité de membre de leur communauté juridique ;
- 2° que c'est toucher à un élément constitutif de l'Etat, compromettre sa force et affaiblir sa vie, que de le priver du droit de régler librement la nationalité sur son territoire ;
 - 3° qu'il s'agit d'un droit fondamental, garanti par le Préambule du Pacte ;
 - 4° que l'immixtion du Conseil dans la réglementation de la nationalité serait une attaque contre l'indépendance politique de l'Etat, garantie par l'article 10 du Pacte, et que, par ce fait, la Société des Nations prendrait le caractère d'un Super-Etat.
 - 5° qu'il n'y a pas de « titre juridique particulier » par lequel la matière passerait exceptionnellement du cadre du droit intérieur dans celui du droit international.

Le mémoire ne se borne pas à formuler ces arguments, destinés à prouver la validité de l'exception d'incompétence fondée sur le paragraphe 8. Il refuse également à la Grande-Bretagne le droit de poser l'affaire devant le Conseil, parce que la demande n'émane pas des personnes frappées par les décrets. Enfin, il aborde la question de fond en défendant la prééminence du « jus soli » sur le « jus sanguinis ».

Quelle est donc la position prise dans ce mémoire à l'égard du paragraphe 8 ? La matière de la nationalité est considérée comme étant attribuée catégoriquement par les prescriptions du droit international à la compétence exclusive de l'Etat particulier. Elle ne peut être enlevée à cette compétence particulière que par une stipulation spéciale de droit, la plaçant dans la sphère internationale. Le rôle attribué au droit international est actif.

Si donc, en général, l'exception d'incompétence invoquée par l'une des parties est contestée, une étude sur les principes du droit international s'imposerait, et si un titre particulier est invoqué, une étude du contenu de ce titre serait également nécessaire.

Cette conception est exprimée clairement dans la conclusion finale du mémoire : « Des considérations qui précèdent, il

résulte que le différend porte sur une question qui, d'après les principes généraux du droit, ne présente pas le caractère international, seule base de la compétence de la Société des Nations » (14) .

Le premier mémoire britannique (15) diffère sous deux rapports du mémoire français. Premièrement, il se borne, sans entrer dans la question de fond, à soutenir le point de vue de la Grande-Bretagne dans la question qui est devant la Cour, celle de la compétence du Conseil. Il la déclare : « a preliminary objection » et « purely one of law » et il refuse d'entrer dans la question de fond. Ensuite, il ne se demande pas, tel que l'avait fait le mémoire français, si en général l'attribution de la nationalité est laissée à la compétence exclusive des Etats, mais il se livre à une étude sur le cas spécial qui se présente ; il examine si la réglementation de la nationalité en Tunisie et au Maroc est une matière que le droit international laisse à la compétence exclusive de la France. A l'appui de la réponse négative donnée à cette dernière question, il avance les arguments suivants :

- 1° Le droit d'un Etat souverain de régler juridiquement la nationalité des sujets d'un autre Etat, dérive en tout cas de sa souveraineté territoriale. Or, la Tunisie et le Maroc ne sont pas compris dans les territoires soumis à la souveraineté de la France. La « domestic jurisdiction » est limitée à des matières tombant dans la sphère de la souveraineté territoriale.
- 2° Le droit de la France d'imposer sa nationalité dépend, quant à la question de savoir si le droit de juridiction de la Grande-Bretagne a cessé en 1883, de l'interprétation du traité conclu en cette année ; quant au droit de la Grande-Bretagne à un traitement à l'égal de l'Italie, celui-ci dépend de la convention franco-britannique de 1897 modifiée en 1919. Or, la question

(14) *Actes et Documents* N° 2, Vol. sup., p. 29.

(15) *Actes et Documents* N° 2, Vol. sup., pp. 33 à 64.

de l'interprétation d'un traité ne peut jamais être une question que le droit international laisse à la compétence exclusive d'une des parties.

- 3° La question revêt en plus un côté de courtoisie internationale, du fait que la France n'a pas donné le droit d'option à ceux qui allaient être frappés par les mesures de naturalisation. Une question de courtoisie internationale ne peut être une de celles que le droit international laisse à la compétence exclusive d'un Etat.
- 4° Puisque la Grande-Bretagne soutient la survivance de ses droits capitulaires, il s'agit de savoir si un Etat protecteur a le droit de changer le statut personnel des sujets d'un Etat jouissant des droits d'exterritorialité. Les actes du Gouvernement français, touchant les droits conventionnels dont l'Angleterre jouit vis-à-vis de la Tunisie et du Maroc, ne peuvent tomber dans la juridiction intérieure de la France.

A côté de ces remarques concernant l'affaire actuellement en litige, le mémoire présente encore une disposition générale sur l'interprétation du paragraphe 8. Il conclut de l'intention des promoteurs du paragraphe, que celui-ci devra être interprété restrictivement, et que par ce fait le paragraphe 8 concerne « only matters of ordinary domestic and internal activity such for example as immigration or tariff laws and regulations in contradiction to matters which in any degree involve external operation or application » (16).

La conception du paragraphe 8 qu'exprime le mémoire nous paraît être la suivante. En principe, la compétence exclusive de l'Etat s'étend aux matières tombant dans la sphère de la souveraineté territoriale et dont la réglementation s'applique à l'intérieur du pays. Toutefois, ces matières sortent de la compétence particulière pour entrer dans la compétence du Conseil dès qu'il est invoqué par l'une des parties une stipulation de droit international.

(16) *Actes et Documents* N° 2. Vol. sup., p. 64.

Ainsi, ce sont en général les affaires intérieures sur lesquelles s'étend la compétence exclusive de l'Etat ; mais la simple existence d'une règle de droit touchant la matière en litige suffit pour les y soustraire. Le rôle du droit international est donc passif ; le seul fait qu'une règle juridique soit invoquée suffit, quel que soit le contenu de la règle, à porter la matière dans la sphère internationale.

Dans son contre-mémoire (17) le Gouvernement français maintenait le point de vue défendu dans son premier mémoire. Mais tandis que dans celui-ci il s'était efforcé de prouver que la question de nationalité en général tombait sous sa compétence particulière, il s'efforce de réfuter dans son contre-mémoire les titres particuliers invoqués par la Grande-Bretagne. Et c'est ici qu'apparaît la grande opposition entre la thèse britannique et la thèse française. Selon la Grande-Bretagne, l'invocation même de titres juridiques touchant les matières en litige, suffit à prouver la compétence du Conseil. Mais selon la conception française, tout dépend du contenu de ces titres.

C'est ainsi que le contre-mémoire contient une étude spécifiée des titres avancés par la Grande-Bretagne. Une à une les raisons du premier mémoire britannique y sont reprises.

Après ce second mémoire, le point de vue de la France ressort clairement. Le critère pour la division des sphères de compétence du Conseil et de l'Etat est le droit international, soit coutumier, soit conventionnel. Le rôle de ce droit est positif : c'est par lui que l'une des matières est attribuée à la compétence du Conseil et l'autre à celle de l'Etat particulier. Un titre invoqué doit donc être examiné sur son contenu, et il faudra qu'un texte spécial, précis, direct, catégorique (18), soit invoqué pour qu'il fasse passer la matière de la sphère interne à celle du Conseil.

« Seul un traité formel, par lequel la Grande-Bretagne aurait

(17) *Actes et Documents* N° 2, Vol. sup., pp. 217 à 255.

(18) *Actes et Documents* N° 2, Vol. sup., p. 240.

limité les droits souverains de l'Etat territorial, pourrait ici transformer une question de souveraineté laissée à l'appréciation exclusive de la partie en une question d'obligation internationale laissée à la souveraine appréciation de la Société des Nations (19). »

Dans le contre-mémoire britannique, le point de vue concernant l'interprétation du paragraphe 8 ne se modifie pas. Il répond au premier mémoire français en soutenant que les points de fond n'ont pas d'importance directe pour la question de compétence posée devant la Cour ; il prétend que la question de compétence dépend de l'interprétation des traités, et que par ce seul fait, indépendamment du contenu de ces traités, l'affaire sort du domaine de la compétence particulière.

Lorsque ces mémoires et contre-mémoires eurent été échangés, la partie écrite du procès devant la Cour prit fin, et l'on passa à la partie orale. Le 8 janvier 1923, la Cour se réunit au Palais de la Paix, où les avocats des deux parties eurent l'occasion de présenter leurs plaidoyers. Cela se fit pour la Grande-Bretagne par l'office de Sir Ernest Pollock et de Sir Douglas Hogg, et pour la France par l'organe de MM. de Lapradelle et Mérillon. Dans ces plaidoyers furent défendues de vive voix les mêmes thèses qui avaient été présentées dans les mémoires ; nous ne les analyserons donc pas.

Dans leurs conclusions finales (20) les parties présentèrent la synthèse de leurs exposés antérieurs.

Le point de vue français se présente comme suit :

Le droit de souveraineté revenant à chaque Etat implique le droit de légiférer en matière de nationalité.

L'application de ce principe ne peut être contredite ou suspendue que par une règle formelle de droit international,

(19) *Actes et Documents* N° 2, Vol. sup., p. 254.

(20) *Publications de la Cour Permanente de Justice Internationale*, Série B. *Récueil des Avis consultatifs* N° 4., pp. 11 et suiv. Nous citerons cette publication dans la suite comme « *Avis consultatif N° 4* ».

applicable aux faits en cause, ou par une stipulation de traité ou de convention internationale existant entre les parties.

Par l'existence du protectorat français, les seuls traités dont pourrait se prévaloir la Grande-Bretagne sont ceux qui existent entre la Grande-Bretagne et la France, et à cet égard le seul droit accordé à la Grande-Bretagne est celui d'être traitée en Tunisie et au Maroc comme elle l'est en France. Enfin, la solution de la question de compétence dépend de la fixation du contenu de ce droit conventionnel international. La question de compétence est donc considérée par le Gouvernement français comme intimement liée à celle de fond, et la Cour devra examiner le contenu même des titres invoqués.

Les conclusions finales de la Grande-Bretagne séparent absolument la question de compétence de celle de fond. Elles constatent uniquement que les deux gouvernements s'appuient partiellement sur des arguments d'existence ou d'abrogation de traités et sur leur contenu, et que de ce fait même, l'affaire des décrets sort de la catégorie que le droit international laisse à la compétence exclusive de la France.

§ 3. — *L'Avis de la Cour.*

Après que les parties en litige aient ainsi eu l'occasion d'exposer leurs points de vue et qu'elles aient présenté leurs conclusions finales, la Cour rendit, le 7 février 1923, son Avis consultatif. Comme nous avons pu le remarquer, l'antithèse entre les deux parties s'était concentrée sur le problème de l'interprétation du paragraphe 8. Si les parties, se fondant toutes deux sur ce paragraphe, différaient dans leurs conclusions, cela ne provenait pas tant d'une divergence dans l'appréciation des faits que d'une différence d'interprétation du paragraphe.

La tâche de la Cour était donc, avant tout, de se prononcer sur l'interprétation qu'il fallait donner au paragraphe 8 : cette interprétation allait décider si le Conseil devait être déclaré compétent à donner une recommandation concernant le conflit entre la France et la Grande-Bretagne. Toutefois, la Cour aurait

pu se borner à publier l'application de sa conception pour le cas qui se présentait, sans donner d'exposé de motifs. Elle a jugé opportun de le publier et l'Avis N° 4 contient une étude documentée sur la question de l'interprétation même.

Cet Avis se divise en cinq parties, traitant les sujets suivants :

- 1° Résultat de la procédure.
- 2° Exposition des faits ayant précédés la procédure.
- 3° Position de la question.
- 4° Interprétation du paragraphe 8.
- 5° Application de cette interprétation au point en litige.

C'est le chapitre IV qui nous intéresse spécialement. Mais dans le chapitre III, la Cour fait une remarque préliminaire qui est d'importance pour le point de vue qu'elle défend.

Dans le chapitre III, la Cour attire l'attention sur le fait que la question posée à la Cour diffère dans sa formulation du paragraphe 8. Tandis que celui-ci parle « d'une question que le droit international laisse à la compétence exclusive d'une partie », la question posée par le Conseil était si « le différend entre la France et la Grande Bretagne — est ou n'est pas, d'après le droit international une affaire exclusivement d'ordre intérieur ». Il en est de même du texte anglais où la question a été posée : « whether the dispute — is or is not by international law solely a matter of domestic jurisdiction » tandis que le texte anglais du Pacte stipule : « if the dispute — is found — to arise out of a matter which by international law is solely within the domestic jurisdiction of that party — ». Il saute aux yeux qu'il y a, comme le constate l'Avis, une différence entre ces expressions.

Une pareille mutilation du texte du paragraphe 8 avait eu lieu au cours de l'affaire des Iles d'Aland, et, dans son premier mémoire, la France s'était permis de parler d'une question « qui, d'après les principes généraux du droit, ne présente pas le caractère international » (21). La Cour s'oppose à cette

(21) Cf. Dans l'affaire des Iles d'Aland l'expression « un différend qui

modification du texte du paragraphe 8, et, en reconnaissant que c'est bien à ce paragraphe que le Conseil a voulu faire allusion, elle traite la question comme si elle était formulée selon les expressions du paragraphe 8.

Par cette attitude, la Cour se prononce pour une interprétation stricte et littérale. C'est là le point de départ fondamental de l'Avis. En agissant ainsi, la Cour repousse l'idée d'après laquelle il s'agirait dans le paragraphe 8 d'une allusion vague à une exception du type « de l'honneur, de l'indépendance et des intérêts vitaux » (22) qui avait figuré dans tant de traités d'arbitrage ou de la simple reconnaissance d'un principe général comme celui de la souveraineté ou de l'indépendance. L'interprétation qu'elle veut donner est une interprétation stricte, selon les mots et les expressions dont se sert le paragraphe.

C'est selon ce principe que la Cour s'est mise à l'œuvre. Aussi, dans son Avis elle se hâte de constater que son interprétation résulte des termes mêmes du paragraphe 8 de l'article 15, et qu'elle est également « en harmonie avec l'ensemble de cet article » (23).

Comme nous le verrons plus loin, l'application de cette méthode conduit la Cour à donner au paragraphe 8 une interprétation qui s'éloigne en plusieurs points de l'idée du rédacteur de ce paragraphe. Aussi bien la France que la Grande-Bretagne avaient fait appel aux opinions des promoteurs : la Cour, au contraire, fonde son interprétation sur le paragraphe 8 tel que le contient le texte du Pacte, et en harmonie avec le cadre de l'article 15.

a un caractère international » dont se sert la Commission des Juristes (Chap. précédent, note 18). Pour le mémoire français : *Actes et Documents* N° 2, Vol. sup., p. 29.

(22) *Avis consultatif* N° 4, p. 24 : « Les réserves généralement admises dans les traités d'arbitrage ne se retrouvent pas dans l'article ».

(23) *Avis consultatif* N° 4, p. 24.

En abordant dans le chapitre IV de son Avis le problème même de l'interprétation du paragraphe 8, la Cour souligne premièrement le mot « exclusive ». Il ne suffit pas, selon la Cour, de savoir si un Etat a un certain pouvoir de régler une affaire, mais si sa compétence est exclusive.

En effet, le paragraphe 8 parle d'une « question que le droit international laisse à la compétence exclusive » d'une des parties. Pour qu'un Etat ait le droit de s'opposer dans une affaire à la publication d'un rapport par le Conseil, cet Etat doit avoir une compétence exclusive sur la matière. Il s'agit donc en premier lieu de savoir à l'égard de qui cette compétence doit être exclusive.

Trois réponses différentes peuvent être données à cette question.

Premièrement, que c'est à l'égard du Conseil que la partie doit être exclusivement compétente. Mais dans ce cas, l'expression manquerait de toute importance et ne donnerait aucune indication. Car il va sans dire que dans le cas où le Conseil est déclaré incompetent, l'Etat sera compétent à l'exclusion du Conseil.

Ensuite, on pourrait supposer que l'exclusion vise les autres Etats. Cette thèse apparaît dans le point de vue français. Dans les mémoires français, une recherche sur le contenu du droit et des titres avancés est déclarée nécessaire. Une affaire sort de la compétence de l'Etat quand, soit par le droit coutumier, soit par le droit conventionnel, des droits en la matière sont dévolus à un autre Etat.

Cette conception est réfutée dans l'Avis et cela dans les termes suivants :

« A un certain point de vue on pourrait bien dire que la compétence d'un Etat est exclusive dans les limites tracées par le droit international, ce terme pris dans son sens large, comprenant à la fois le droit coutumier et le droit conventionnel général ou particulier. Mais un examen attentif du paragraphe 8 de l'article 15 démontre que ce n'est pas dans ce sens qu'on y parle de compétence exclusive (24). »

Une troisième possibilité, enfin, est que l'exclusion vise, ni le Conseil, ni un Etat particulier, mais le droit international lui-même.

Nous avons insisté dans le chapitre IV de la présente étude sur la signification du mot « compétence » et nous avons conclu qu'il devait être compris comme, « le droit à régler librement une matière ». Au règlement par l'Etat, c'est-à-dire par le droit national, s'oppose le règlement par le droit international. La signification du paragraphe 8 pourra donc être que chaque Etat peut régler librement une matière, sauf lorsqu'elle est réglée par le droit international.

En effet, c'est dans ce sens que se prononce l'Avis : « Les mots « compétence exclusive » semblent plutôt envisager certaines matières qui, bien que pouvant toucher de très près aux intérêts de plus d'un Etat, ne sont pas, en principe, réglées par le droit international (25). »

Il n'est pas douteux que, dans son Avis, la Cour ait opté pour cette dernière interprétation, et qu'elle considère que l'exclusivité de la compétence vise le droit international. Cela ressort également d'une autre remarque faite dans l'Avis : « La question de savoir si une certaine matière rentre ou ne rentre pas dans le domaine exclusif d'un Etat est une question essentiellement relative ; elle dépend du développement des rapports internationaux (26). »

Insistons sur ces derniers mots. D'après la Cour, ce n'est pas du contenu variable du droit international que dépend l'étendue de cette sphère de compétence, mais du développement des rapports internationaux, c'est-à-dire, du développement du droit international qui marche de pair avec le développement de ces rapports. Plus ces rapports se multiplient, plus le droit international étend son domaine d'action, et plus cette sphère de compétence exclusive se rétrécit.

(24 de la page précédente) *Avis consultatif* N° 4, p. 23.

(25) *Avis consultatif* N° 4, p. 23.

(26) *Avis consultatif* N° 4, p. 24.

Ainsi, la Cour oppose à la compétence de l'Etat particulier, la compétence du droit international. L'opposition entre la compétence d'un Etat particulier et celle du droit international est claire du moment que le mot « compétence » est pris dans le sens indiqué par nous au chapitre IV. D'ailleurs, cette conception est en plein accord avec le texte du paragraphe 8 qui parle d' « une question que le droit international laisse à la compétence exclusive d'un Etat ». Ce texte même suggère l'idée que la compétence de l'Etat est limitée par l'étendue du droit international.

Sur cette constatation repose toute l'interprétation que la Cour donne du paragraphe 8. Car s'il faut, pour que le Conseil se déclare incompétent, que l'Etat soit compétent à l'exclusion du droit international, cela implique que le Conseil sera compétent chaque fois que le droit international règlera la matière en litige. La conception de la Cour paraît donc être celle-ci : Du moment que le droit international règle une matière, et que, par suite, celle-ci ne relève pas exclusivement du droit national, le Conseil est compétent ; au contraire, il est incompétent si cette règle de droit international n'existe pas.

Nous verrons plus loin que cette interprétation de l'Avis a été combattue. C'est donc à cet endroit que nous tâcherons de répondre aux objections.

Remarquons dès à présent que cette interprétation ne semble pas avoir été dans l'idée des rédacteurs du paragraphe 8. Pour ceux qui craignaient que le Conseil ne se mêlat trop intimement aux affaires intérieures des Etats, les promoteurs du paragraphe 8 voulaient simplement faire ressortir qu'il y avait certaines matières qui étaient laissées par le Pacte à la libre réglementation des Etats, et dont le Conseil ne pouvait se mêler. Par l'expression « compétence exclusive » ils visaient donc probablement l'immixtion du Conseil. Aussi, leur intention n'avait pas été de donner dans le paragraphe 8 un critère

délimitant la compétence de l'Etat. Ils considéraient que cette compétence exclusive était indiquée par d'autres prescriptions de droit. Le paragraphe ne devait servir qu'à rappeler l'existence de ces prescriptions.

Ainsi, l'idée que défend la Cour dans son Avis est que toute affaire sort du domaine de l'Etat particulier, aussitôt qu'elle concerne une matière qui est réglée par le droit international. Or, dans l'affaire qui était devant la Cour, il n'était pas tant fait appel aux principes généraux du droit international, que plutôt aux traités particuliers conclus entre les parties. Quelle serait pour la validité de l'exception d'incompétence la valeur des titres avancés par la Grande-Bretagne et récusés par la France ? Voilà ce qu'il s'agissait de savoir.

La Cour a attribué à ces titres une importance égale à celle des prescriptions de droit coutumier ; elle s'est prononcée comme suit :

« Aux fins du présent avis, il suffit de remarquer qu'il se peut très bien que dans une matière qui, comme celle de la nationalité, n'est pas en principe réglée par le droit international, la liberté de l'Etat de disposer à son gré, soit néanmoins restreinte par des engagements qu'il avait pris envers d'autres Etats. En ce cas, la compétence de l'Etat, exclusive en principe, se trouve limitée par ces règles de droit international (27). »

L'existence d'une règle conventionnelle entre les parties a donc la même signification que l'existence d'une règle générale de droit international. Dès qu'une règle de droit international, indifféremment que ce soit une règle générale ou une stipulation particulière, concerne la matière en litige, le Conseil est donc compétent à recommander sa solution. Et ici, l'Avis indique très clairement que ce n'est pas le contenu de cette règle, sa stipulation, mais sa simple existence qui fait que le Conseil est compétent à donner une recommandation.

(27) *Avis consultatif* N° 4., p. 24.

Comment devra se faire la constatation qu'un titre particulier avancé par l'une des parties concerne réellement la matière en litige? Nous avons remarqué que, dans la dispute franco-britannique, la France avait exigé un examen approfondi des titres avancés; la Grande-Bretagne, au contraire, avait soutenu que l'existence même de ces titres faisait relever l'affaire de la compétence du Conseil.

Il est clair qu'un examen des titres devra toujours avoir lieu pour qu'on puisse constater qu'ils sont d'importance pour l'affaire. Si le simple fait qu'un Etat invoquait des titres suffisait pour soustraire l'affaire à la compétence particulière, cela signifierait que chaque partie pourrait à son gré faire échec à l'appel de l'autre à l'exception. D'autre part, un rapport constatant l'incompétence du Conseil, et fondé sur un examen approfondi des titres avancés, équivaldrait pratiquement à une recommandation.

C'est à propos de cette difficulté que la Cour rappelle la place occupée par le paragraphe 8 dans le système du Pacte. Elle constate qu'il a le caractère d'une exception et qu'il doit donc être interprété restrictivement (28). La Cour poursuit sa méthode d'interprétation en soutenant le caractère d'exception du paragraphe 8.

« Mais il ne faut pas oublier que cette disposition du paragraphe 8, suivant laquelle le Conseil se bornera éventuellement à constater la compétence exclusive d'une des parties d'après le droit international, apporte une exception aux principes consacrés par les paragraphes précédents, et que dès lors elle ne se prête à aucune interprétation extensive (29). »

(28) Cette opinion, d'après laquelle le paragraphe 8 serait une exception aux autres stipulations de l'article 15, n'est pas non plus partagée par les promoteurs de ce paragraphe. Selon eux, le système de règlement des conflits contenu dans l'article 15 comportait déjà cette exception, de sorte que, vis-à-vis des autres paragraphes de l'article 15, le paragraphe 8 ne prenait pas à tel point le caractère d'une stipulation faisant exception aux principes préalablement acceptés, mais figurait plutôt comme complément à ceux-ci. La constatation de la Cour est le résultat immédiat de la méthode d'interprétation *strictu sensu*.

(29) *Avis consultatif* N° 4, p. 25.

La Cour, après avoir établi que le paragraphe 8 doit être interprété aussi restrictivement que possible, se prononce de la manière suivante sur l'examen que doivent subir les titres invoqués.

« Mais, dès que les titres invoqués sont de nature à permettre la conclusion provisoire qu'ils peuvent avoir une importance juridique pour le différend soumis au Conseil, et que la question de savoir si un Etat est compétent pour prendre telle ou telle mesure se trouve subordonnée à l'appréciation de ces titres, la disposition du paragraphe 8 de l'article 15 cesse d'être applicable et l'on sort du domaine exclusif de l'Etat pour entrer dans le domaine régi par le droit international (30). »

La Cour n'exige donc pas un examen approfondi des titres pour pouvoir conclure à la compétence du Conseil. Il aurait entraîné une décision sur le fond du litige. Il est intéressant de remarquer que dans ce litige franco-britannique, c'était la France qui, tout en ayant soulevé l'exception, exigeait un examen de fond des traités sur lesquels s'appuyait la Grande-Bretagne.

De toute façon, le procès devait donc tourner à l'encontre de ses vues. Effectivement la Cour constata qu'un examen provisoire démontrait l'importance juridique des titres invoqués, ce qui plaçait donc l'affaire dans le domaine international ; et le Conseil fut déclaré compétent.

§ 4. — *La méthode d'interprétation suivie par la Cour.*

La Cour avait été placée devant une tâche bien lourde lorsque son avis lui fut demandé dans cette question qui dépendait principalement de l'interprétation qu'on allait donner au paragraphe 8 de l'article 15. De la nature de cette interprétation devait dépendre pour une large part l'efficacité future du Pacte à supposer que l'interprétation fût acceptée par le Conseil. Une conception trop large ouvrirait la porte à un

(30) *Avis consultatif* N° 4, p. 26.

nombre infini d'échappatoires qu'un Etat cité devant une Cour d'arbitrage ou de conciliation est toujours tenté de faire valoir. D'autre part, le paragraphe 8 paraissait peu se prêter à une interprétation stricte à cause de sa rédaction même, ainsi que par sa genèse.

Toutefois, comme nous l'avons vu, la Cour a suivi la méthode d'interprétation stricte et littérale en s'attachant autant que possible aux termes mêmes du paragraphe, et, lorsque ceux-ci deviennent trop vagues, au cadre dans lequel figure le paragraphe dans le Pacte (31).

Cette méthode qui ne tient pas compte des conceptions des rédacteurs est-elle justifiée pour l'interprétation du paragraphe 8 ?

Grotius déjà avait fait remarquer qu'en principe le contenu de l'obligation découlait de ce qu'on avait voulu convenir, et non de ce qu'on avait effectivement stipulé : « *Ipsium qui promisit solum si spectamus, sponte id praestare obligatur in quod obligari voluit* » (32).

Aussi, MM. Schücking et Wehberg défendent l'idée qu'il faut tenir compte, dans l'interprétation du Pacte, des pourparlers préliminaires : « Le travail préparatoire de la Commission pour la formation de la Société des Nations a pour l'interprétation du Pacte une signification égale à celle des comptes-rendus des conférences dans lesquelles sont établis d'autres traités. Le Pacte repose comme ceux-ci sur la volonté des parties, et l'opinion de celles-ci, telle qu'elle vint au jour lors des pourparlers, ne peut être indifférente pour l'interprétation (33).

Au contraire, Sir Ernest Pollock a reconnu dans son plaidoyer

(31) Dans son arrêt concernant l'affaire du « Lotus » la Cour s'est également prononcée pour une telle méthode d'interprétation : « La Cour doit rappeler dans cet ordre d'idées ce qu'elle a dit dans certains de ses arrêts et avis précédents, savoir qu'il n'y a pas lieu de tenir compte des travaux préparatoires si le texte d'une convention est en lui même suffisamment clair. » (Arrêt N° 10, Publications de la Cour Permanente de Justice Internationale, Serie A.)

(32) Grotius, *De jure belli ac pacis*. Lib II, Cap. XVI, § 1.

(33) Schücking und Wehberg, *Satzung*, p. 18.

devant la Cour, le 13 janvier 1923, qu'il existe entre le Pacte et les traités ordinaires une réelle différence sur ce point.

Toutefois, on a toujours reconnu que si le texte du traité est clair et ne conduit pas à une absurdité, l'interprétation littérale a le pas sur toute autre. Ainsi, Grotius, quand il veut indiquer comment on reconnaît la volonté des parties qui se sont obligées, met au premier plan les termes mêmes du traité : « *Rectae interpretationis est collectio mentis ex signis maxime probabilibus. Ea signa sunt duum generum verba et conjecturae aliae* (34) ».

De même l'auteur anglais Hall, quand il veut donner quelques règles générales d'interprétation, déclare : « *When the language of a treaty, taken in the ordinary meaning of the words yields a plain and reasonable sense, it must be taken as intended to be read in that sense* (35). » Et quand les termes ne sont pas clairs, il conseille d'agir : « *By recourse to the general sense and spirit of the treaty as shown by the context of the incomplete, improper, ambiguous or obscure passages* (35). »

Il est hors de doute que, dans le cas dont nous nous occupons, les termes du Pacte prêtent à équivoque ; la Cour le reconnaît elle-même. Mais la Cour, en se prononçant en faveur d'une certaine interprétation, néglige d'en formuler les motifs. Elle se borne à déclarer simplement : « *Mais un examen attentif du paragraphe 8 démontre que ce n'est pas dans ce sens qu'on y parle de compétence exclusive* (36). »

Il semble que cette décision n'est pas arbitraire, mais qu'elle soit fondée sur la considération des rapports existant entre le paragraphe 8 et le reste de l'article 15. A la page 25 de l'Avis, le rapport entre le paragraphe 8 et les autres paragraphes de l'article 15 est explicitement mentionné.

Quoiqu'il en soit de la question de principe, il nous semble que

(34) Grotius. *De jure belli ac pacis*, Lib. II, Cap. XVI, § 1.

(35) Hall, *Treatise*, p. 390.

(36) *Avis consultatif* N° 4, p. 23.

nous pouvons avancer les arguments suivants qui plaident en faveur de la méthode suivie par la Cour :

1° La conception du paragraphe 8 que nous avons signalée, et qui différerait de celle de la Cour, semble plutôt avoir été celle des promoteurs de ce paragraphe que celle des Etats participant à la Conférence de la Paix qui devinrent les membres originaires de la Société. Les pourparlers de la Commission Préparatoire chargée de rédiger le Pacte ne nous sont que très partiellement connus, mais on peut supposer que les membres de la Commission n'ont, dans l'ensemble, saisi que très imparfaitement la portée du paragraphe 8.

Après le retour de M. Wilson et la présentation des amendements qu'il voulait introduire, la lutte se concentra plutôt sur les articles 10 et 21. Elle éclata entre la France qui demandait des garanties et les Etats-Unis qui voulaient conserver une certaine indépendance, spécialement dans les limites de la doctrine de Monroe. C'est sur la question de l'introduction de l'article 21, qui nommait en propres termes la doctrine de Monroe, que la lutte s'envenima et faillit faire échouer la conférence toute entière. L'amendement du paragraphe 8, paraissant de portée moindre, attira moins l'attention. Il n'est donc pas prouvé, bien plus, il est difficile de supposer que l'opinion de MM. Taft et consorts fût partagée par les Etats instituant la Société des Nations.

2° Même si les idées de M. Taft avaient été généralement partagées, il n'en reste pas moins vrai que le caractère du Pacte est différent de celui des traités ordinaires, et que, partant, il faut attacher moins d'importance aux pourparlers préalables. Le Pacte est dans un certain sens un traité ouvert ; d'autres Etats qui ne l'avaient pas signé y ont adhéré par la suite. S'ils se sont joints à la Société des Nations, ils l'ont fait sur la base du texte même du Pacte ; les pourparlers ne leur étaient pas connus. Il semble donc inacceptable de se réclamer contre ces Etats des intentions des rédacteurs.

- 3° Il était d'une importance primordiale pour la Cour d'établir un critère pratique pour déterminer la compétence du Conseil. Or, l'interprétation des promoteurs ne fournit pas ce critère : elle renvoie à d'autres prescriptions de droit international. En outre, il est douteux qu'il existe véritablement des prescriptions de droit international attribuant telles matières à la compétence particulière, et telles autres à la compétence du Conseil.
- 4° L'interprétation donnée par la Cour correspond parfaitement aux autres stipulations du Pacte. Une tentative est faite de soumettre autant que possible les différends à un système déterminé de conciliation et d'arbitrage. S'il est fait une exception à cette règle, cela ne pourrait être que pour les matières qui ne sont traitées par aucune stipulation juridique ; le principe fondamental du Pacte est en effet le règne du droit.

Nous appuyant sur ces arguments, nous considérons que c'est à juste titre que la Cour a suivi sa méthode d'interprétation. Cependant, les opinions contraires n'ont pas manqué, ainsi que nous allons le voir dans le chapitre suivant.

CHAPITRE VII

Les Leçons du Quatrième Avis de la Cour.

En examinant avec attention les leçons du quatrième Avis de la Cour Permanente de Justice Internationale (1), nous constatons qu'elle nous a donné d'importantes directives pour l'interprétation du paragraphe 8.

En premier lieu, la Cour nous apprend qu'il ne faut pas chercher le centre de gravité de la question dans l'étendue du différend, mais que c'est au contraire son objet qui est décisif pour la compétence du Conseil. Ce n'est pas par le fait que plusieurs Etats sont intéressés dans une affaire que celle-ci devra être soumise au Conseil, mais c'est en vertu de la nature de la matière sur laquelle porte le différend. L'opinion contraire avait été défendue dans l'affaire des Iles d'Aland par la Suède et par la Commission des Rapporteurs, qui alléguaient que c'était par l'étendue du conflit qu'une matière pouvait être soustraite à la compétence de l'Etat particulier. La Commission s'exprimait de la façon suivante: « C'est, d'après nous, parce que l'affaire a pris une extension et une importance internationales si considérables qu'il est nécessaire de la soumettre à la haute autorité que représente aux yeux du monde la Société des Nations » (2).

Ensuite, l'Avis nous avertit de ne pas vouloir établir une séparation trop rigide entre les domaines de la compétence du Conseil et de l'Etat particulier: « La question de savoir si une matière rentre ou ne rentre pas dans le domaine exclusif d'un

(1) Vineuil, *Les leçons du quatrième Avis consultatif de la Cour P. de J. I.* — R. D. I. et L. C. 1923.

(2) Documents publiés par le Ministère des Affaires Etrangères de la Suède: *La question des Iles d'Aland* (II).

Etat, est une question essentiellement relative : elle dépend du développement des rapports internationaux » (3). C'est un avertissement qui a été négligé, comme nous le verrons ci-dessous, par plusieurs interpréteurs.

Enfin, l'Avis essaie de nous fournir un principe susceptible d'établir une distinction entre les matières selon qu'elles relèvent de la compétence exclusive de l'Etat ou qu'elles n'en relèvent pas. Il repousse l'idée que toute matière ressortirait de la compétence de l'Etat particulier à l'exception de celles qu'une règle de droit international, soit générale, soit conventionnelle, retirerait expressément de cette compétence. Le principe qui nous est offert est celui de la réglementation par le droit international : du moment qu'une matière est réglée par le droit international, soit en principe, soit par un engagement d'ordre international conventionnel, elle sort du domaine réservé à la compétence de l'Etat particulier et rentre dans la compétence du Conseil.

Cependant, même avec ces indications, les difficultés dans l'application du paragraphe 8 subsistent. Vu le caractère de développement continu du droit international et la phase d'évolution qu'il traverse actuellement, il est difficile de définir quelles sont les matières qu'il régit. C'est pour ces raisons que divers auteurs ont recherché un principe pouvant suppléer aux indications de la Cour.

Deux méthodes peuvent être envisagées pour la délimitation de la compétence du Conseil ; on peut, soit définir l'étendue de la compétence du Conseil, comme le fait l'Avis qui indique qu'elle s'étend sur les matières régies par le droit international, soit désigner les matières que les Etats peuvent régler librement. S'apercevant de la difficulté de constater l'extension du droit international, plusieurs ont suivi la seconde méthode. Ils ont essayé de trouver un principe spécial permettant de fixer les

(3) *Avis consultatif* N° 4, p. 24.

limites de la compétence exclusive, et cela en prenant différents points le départ. Cependant, comme nous le démontrerons, toutes ces tentatives ont échoué.

§ 1. — *Tentative de délimiter la sphère de la compétence exclusive au moyen de la notion de souveraineté.*

C'est principalement à la notion de souveraineté qu'on a eu recours. Elle avait rendu tant de bons services au cours des siècles à ceux qui s'opposaient à des immixtions étrangères dans les affaires intérieures des Etats, que la méthode semblait devoir réussir. D'ailleurs, l'Avis de la Cour même suggère l'idée qu'il faut s'orienter dans cette direction, quand il déclare: « En raison de cette compétence si générale de la Société des Nations, le Pacte contient une réserve expresse en faveur de l'indépendance des Etats; c'est le paragraphe 8 de l'article 15 » (4).

C'est surtout M. Titeano qui considère que le paragraphe 8 fait appel au principe de la souveraineté. Il dit, visant par cela le paragraphe 8: « La compétence exclusive de cette partie est la souveraineté. » Toutefois, il n'est pas d'avis que la souveraineté reconnue par le Pacte soit absolue. « Le droit international n'a jamais connu que des souverainetés relatives, car celle absolue est purement théorique (5). »

M. Titeano ne craint donc rien de cette souveraineté; il déclare: « Le progrès du droit international moderne, c'est d'avoir soumis la souveraineté à l'appréciation des instances internationales, soit à la Société des Nations, soit à la Cour Permanente (6). »

En effet, la souveraineté absolue paralyse toute action juridique, elle s'oppose irréductiblement au règne du droit international et personne ne met en doute qu'elle est incompa-

(4) *Avis consultatif* N° 4, p. 25.

(5) Titeano, *Souveraineté*, pp. 11 et 14.

(6) Titeano, *Souveraineté*, p. 26.

tible avec le Pacte. Mais la souveraineté, comme notion relative, peut-elle nous aider à délimiter la sphère de la compétence exclusive de l'Etat ? M. Titeano ne craint rien de cette souveraineté, parce qu'il considère que c'est le Conseil qui en contrôlera l'usage. Mais par quelle directive le Conseil se laissera-t-il guider dans ce contrôle ? Après son passage de notion absolue à notion relative, on est loin d'être d'accord sur la signification de la souveraineté. Est-elle simplement un fait ou est-elle une notion juridique ; est-elle fondée en droit international ou en droit national ? On est d'accord pour constater qu'elle est limitée, mais la question de savoir jusqu'à quel point et dans quelle mesure, reste un problème. La vérité est qu'elle se trouve réduite à une notion négative, indiquant le domaine où l'Etat n'est pas lié par des obligations de droit international (7). Mais alors, elle ne peut pas servir pour déterminer la sphère de la compétence particulière, puisqu'elle même a besoin d'un critère.

La notion d'indépendance est intimement liée à celle de souveraineté (8) et elle en a partagé la dégradation. C'est grâce au fait qu'elle indiquait déjà plutôt le côté négatif de la souveraineté, qu'elle tend à remplacer complètement cette dernière notion. Quel peut alors être le sens de l'expression de la Cour que nous avons citée plus haut, ainsi que celle de l'article 10, parlant d'indépendance politique ? Loin d'éclaircir le paragraphe 8, elle nous place devant la même question.

Quelle est la limite de cette indépendance ? Quel en est le sens positif ? Comme l'a dit M. Politis : Ecartant la souveraineté pour voir la réalité, on s'aperçoit que la prétendue indépendance des Etats n'est autre chose que le pouvoir de se mouvoir librement dans les limites fixées par le droit, c'est une *c e r t a i n e c o m p é t e n c e p a r t i c u l i è r e* possédée par les gouvernements sur la base du droit international (9). »

(7) Voir le chap. IX de la présente étude.

(8) Sukiennicki, *Souveraineté*, p. 341.

(9) Politis, *Tendances*, p. 24.

L'indépendance n'est pas restée une notion absolue, pas plus que la souveraineté, et l'on pourrait dire avec le même droit du Pacte qu'il garantit l'indépendance des Etats particuliers et qu'il est la reconnaissance de l'interdépendance du monde. La déclaration du Pacte suivant laquelle les Etats sont indépendants, ne peut signifier qu'une seule chose, c'est qu'il leur est réservé à chacun une sphère de compétence exclusive. Mais si sa signification est telle, la notion de l'indépendance ne peut pas plus que celle de la souveraineté servir de critère.

§ 2. — *Tentative de délimiter la sphère de la compétence exclusive au moyen de la notion des éléments vitaux.*

Un autre critère est proposé par M. Mariotte. Lui également s'est mis à la recherche d'un principe-directeur pouvant délimiter la sphère de la compétence exclusive de l'Etat. Quoiqu'il considère que le Pacte n'ait pas fait le sacrifice de la théorie de la souveraineté, il ne prend pas son point de départ dans cette notion, mais dans celle des éléments vitaux de l'Etat. Ces éléments vitaux sont, selon lui, divisés en deux catégories : les éléments constitutifs des Etats et les conditions nécessaires à leur développement. M. Mariotte les considère comme indispensables à l'existence et à la persistance de l'Etat. Au sujet des premiers il fait remarquer :

« Qu'un de ces éléments disparaisse, l'Etat n'existe plus. Qu'un de ces éléments soit en danger, la situation de l'Etat est compromise. Il est équitable que toutes les questions se rapportant à ces éléments essentiels, soient considérées comme des affaires réservées. L'Etat doit être libre de s'organiser, d'éditer telle règle que bon lui semble, pour protéger ses éléments constitutifs, sans lesquels il ne serait pas, et pour en assurer leur conservation (10). »

(10) Mariotte, *Limites*, p. 193.

Et voici ce que M. Mariotte dit à propos de la seconde catégorie, qu'il considère lui-même comme composée d'éléments relatifs (11) : « Ils (les États) craignent que par cette voie (le règlement international d'une question essentielle), une intervention dangereuse pour leur exclusivisme et leur sécurité ne se produise. Ils redoutent de ne plus être maîtres de ces questions dont seuls ils doivent connaître, parce qu'elles sont la substance de leur individualité qu'il importe au premier chef de ne pas compromettre (12). »

Partant donc de la nécessité de l'État, M. Mariotte conclut que le soin de son existence et de sa prospérité incombe à l'État lui-même et que la compétence exclusive renferme tout ce qui est fait dans ce but.

Nous retrouvons cette manière de voir dans les plaidoiries concernant l'affaire franco-britannique : « Pas de vie internationale sans État ; pas d'ordre international sans État (13). » L'État est mis au premier plan, il est la condition *sine qua non* de l'organisation internationale. Pour que cet État existe, il faut qu'il soit maître de régler lui-même certaines matières ; c'est sur celles-ci que s'étend sa compétence exclusive (14).

Il y a donc, suivant cette conception, certaines matières que l'État doit pouvoir régler librement pour conserver le caractère d'État. Mais cette constatation ne résout pas la difficulté devant laquelle nous nous trouvons, elle se borne à la déplacer.

Car aussitôt se pose la question : Quelles sont ces matières que l'État doit régler lui-même, s'il ne veut voir son existence

(11) Mariotte, *Limites*, p. 194.

(12) Mariotte, *Limites*, p. 195.

(13) Plaidoiries de M. de Lapradelle, p. 83.

(14) Ce point de vue est également défendu dans le premier mémoire français : « De tous les droits fondamentaux de l'État, le premier est le droit de conservation ou d'existence. Affirmé comme primordial, indiscutable, par tous les écrivains, inscrit au préambule de toutes les déclarations des droits et devoirs des nations, le maintien de ce droit est, pour chaque État, la réserve formelle mise par lui à son entrée dans la Société des États, et, dès lors, la réserve formelle par lui mise à son entrée dans la Société des Nations. *Actes et Documents* N° 2, Vol. sup., p. 22.

même en péril? M. Mariotte croit pouvoir les désigner en faisant les remarques suivantes :

- 1° « Il (l'Etat) doit être la plus haute expression d'autorité que les gouvernés connaissent dans le cadre de cet Etat ;
- 2° « Il ne doit être soumis à aucun contrôle dans l'exercice de son activité extérieure. Qu'un de ces éléments disparaisse, l'Etat n'existe pas (15). »

Mais sont-ce là vraiment des éléments propres à chaque Etat ? Nous objecterons qu'il existe quantité d'Etats, dont le caractère est indéniable, qui ne satisfont pas à ces exigences. Nous citons à titre d'exemple : les Etats membres d'une fédération, les Etats sous protectorat, les Etats sous mandat, qui sont privés de ces éléments. On nous répondra probablement que ce ne sont pas là des Etats souverains et indépendants. Mais alors les exigences formulées ne sont pas celles auxquelles doit répondre un Etat en général, mais seulement un Etat souverain.

Ainsi, la notion de souveraineté serait réintroduite et le principe devant servir à désigner les affaires intérieures se transformerait comme suit : La compétence renferme les matières que l'Etat doit régler lui-même pour conserver son caractère souverain.

Mais la notion de souveraineté manquant de netteté et étant indéfinissable, il serait impossible de déterminer à quelles exigences doit répondre un Etat pour être un Etat souverain. En croyant éliminer la notion de souveraineté, l'auteur s'en est tout de même servi sans la nommer ; son exposé aboutit donc à une simple pétition de principe.

Or, M. Mariotte étend encore la sphère de la compétence exclusive en déclarant qu'elle renferme chaque matière qui concerne la mission de l'Etat de faciliter le développement économique des individus qu'il régit (16). Mais si c'était là le vrai contenu de la compétence exclusive, nous nous trouverions ramenés par l'article 15 à la célèbre clause des intérêts vitaux.

(15) Mariotte, *Limites*, p. 192.

(16) Mariotte, *Limites*, p. 222.

Presque toute action de l'Etat aura, en dernière analyse pour but le développement économique.

M. Mariotte a très bien senti cette conséquence et c'est pour cela qu'il dit : « Mais ici (dans les questions d'ordre économique) le domaine des affaires intérieures est très limité. » Ainsi, il avoue la nécessité d'un critère pouvant indiquer cette limitation. Mais alors nous nous retrouvons devant une difficulté analogue à celle que nous avons rencontré plus haut, car c'est précisément le critère de cette limitation que nous cherchons à découvrir.

§ 3. — *Tentative de délimiter la sphère
de la compétence exclusive au moyen de la notion
des affaires intérieures.*

Une troisième méthode a été proposée pour déterminer les matières réservées à la compétence exclusive de chaque Etat. Si la notion de souveraineté ne s'y prête pas, si le domaine de la compétence particulière ne coïncide pas avec les actes qui ont pour but le maintien des éléments constitutifs de l'Etat et son développement économique, la notion des *a f f a i r e s* *i n t é r i e u r e s* ne pourra-t-elle pas servir à déterminer ces matières ? Le fait qu'elles sont des questions intérieures, n'est-ce pas le critère qui nous fera reconnaître les affaires qui relèvent de la compétence de l'Etat ?

Plusieurs facteurs plaident en faveur de cette conception qui a été défendue de plus d'un côté. Le fait le plus important est bien que le Pacte lui-même semble faire appel à la notion des affaires intérieures en parlant dans le texte anglais de : « domestic jurisdiction ». Toutefois, il faut remarquer que, quoique le Pacte suggère ainsi l'idée qu'il s'agit d'*a f f a i r e s* domestiques, il ne se sert pas de cette expression, mais de celle de « domestic jurisdiction » (17).

(17) D'ailleurs, il serait difficile de nier que ce soient les affaires intérieures que les promoteurs du paragraphe 8 aient visé. Ainsi, M. Taft dit dans son « Analyse du Pacte amendé » : « The exclusion of immigration and tariff

Dans le conflit franco-britannique, c'est le premier mémoire anglais qui fait appel à la notion des affaires intérieures. Par ce mémoire, les affaires intérieures sont opposées aux affaires extérieures et le Conseil n'est déclaré compétent que pour les dernières. « If this is done (à savoir qu'il est tenu compte de l'opinion des promoteurs) it is submitted that the relevant words will be found to bear a narrow and restrictive meaning and to include only matters of ordinary domestic and internal activity, such for example as immigration or tariff laws and regulations, in contradiction to matters which, in any degree, involve external operation or application (18). »

Ce même point de vue a été défendu dans la partie orale du procès par Sir Douglas Hogg : « Les affaires tombant hors de la compétence du Conseil sont limitées aux affaires intérieures (19). »

Il nous convient donc d'examiner si la notion des « affaires intérieures » suffit à discerner les matières que les Etats ont le droit de régler librement sans être contraints par une recommandation du Conseil. On est loin d'être d'accord sur l'étendue des « affaires intérieures ». Ainsi, nous voyons que la réserve

and *other internal and domestic questions*, is secured by the following : » suit le paragraphe 8. Taft, *Papers*, p. 318.

Plus tard, quand le Pacte fut discuté au Sénat américain, quelques réserves y furent ajoutées, qui furent d'ailleurs finalement rejetées par le refus de ratification du traité de paix. Une de ces réserves, le N° 5, nous indique l'opinion du Sénat sur le paragraphe 8. Elle est formulée comme suit : « The United States reserves to itself exclusively the right to decide what questions are within the domestic jurisdiction and declares that all domestic and political questions *relating wholly or in part to its internal affairs* including immigration, coastwise traffic, — are solely within the jurisdiction of the United States ». Lodge, *Senate*, p. 185.

(18) Actes et Documents N° 2, Vol. sup., p. 64.

(19) Les expressions « domestic » et « internal » en anglais, et « intérieur » et « interne » en français sont identiques et employées les unes pour les autres, comme nous avons pu le remarquer dans les citations ci-dessus. Le mot « domestic » dont se sert le texte anglais, est plus ou moins une nouveauté. M. Brierly (B. Y. 1925 p. 8) remarque que c'est là un vrai « catchword » comme souveraineté, state-equality, un de ces mots qui sont tellement dépourvus de sens propre qu'on peut les interpréter des manières les plus diverses.

du Sénat américain tendant à élargir autant que possible cette sphère, parle de « domestic and political questions relating wholly or in part to its internal affairs » (20) et donne une énumération dont plusieurs points ne tomberaient pas dans la catégorie des affaires intérieures si l'on était parti de la conception défendue dans le mémoire anglais. Ce dernier comprend dans les affaires intérieures celles qui n'ont pas besoin de « external operation or application » (21).

L'expression « affaires intérieures » est-elle donc assez nette, précise et distincte pour que nous puissions nous fonder sur elle pour délimiter le domaine de la compétence exclusive de l'Etat ? Bien loin de là, car les catégories d'affaires que l'on peut comprendre sous l'expression sont nombreuses.

En premier lieu, on peut juger que les affaires intérieures sont celles concernant les relations entre l'Etat et son territoire ou ses habitants et ne touchant en rien à l'intérêt d'un autre Etat. Il est clair que ces affaires ne seront que très rarement portées devant le Conseil.

Ensuite, on peut envisager celles qui, quoique touchant à l'intérêt d'un autre Etat, sont d'application intérieure. C'est la conception à laquelle fait allusion le mémoire anglais dans l'affaire des décrets de nationalité.

Enfin, on peut entendre par affaires intérieures toutes celles qui, quoique touchant l'intérêt d'autres Etats et pouvant nécessiter une action à l'intérieur, tombent dans la catégorie de celles que l'Etat est accoutumé à régler librement. Cela paraît être la conception défendue dans le Sénat américain.

Laquelle de ces conceptions pourra servir à déterminer les affaires qui sont laissées dans la compétence de l'Etat particulier ? La première conception semble trop étroite ; elle laisserait à la compétence du Conseil notamment les questions des tarifs et de l'immigration. La troisième, au contraire, étendrait exagérément la catégorie des affaires intérieures. Elle aurait pour

(20) Lodge, *Senate* p. 185.

(21) *Actes et Documents* N° 2, Vol. sup., p. 64.

résultat de laisser décider arbitrairement l'Etat particulier s'il y a lieu de soumettre ou de ne pas soumettre les conflits à l'examen du Conseil. Reste donc la seconde conception. Mais celle-ci n'est pas plus satisfaisante que les autres. Elle cherche le critère des affaires intérieures dans leur lieu d'application, qu'elle fixe à l'intérieur du pays. Mais le domaine de libre réglementation de l'Etat ne dépasserait-il pas les frontières du pays ? Dans ce cas sortiraient de la compétence de l'Etat, pour entrer dans la sphère internationale, les mesures prises envers les navires de l'Etat en pleine mer et notamment l'action de l'Etat dans ses protectorats et dans les pays où il jouit de droits capitulaires. D'autre part, les mesures prises à l'intérieur du pays, tomberaient hors de la compétence du Conseil quelle que soit leur importance pour l'extérieur et quelle que soit leur portée internationale.

Ainsi, il apparaît que la qualification d' « affaires intérieures » appliquée aux questions tombant en dehors de la compétence du Conseil, est peu utile pour arriver à déterminer la limite de cette compétence (22). D'une part, cette qualification n'est pas assez précise et d'autre part, il y a différentes matières que l'on serait tenté d'appeler intérieures et qui, néanmoins, relèvent de la compétence du Conseil. M. Scelle a dit :

« En raison de l'interdépendance des Etats, de leur solidarité mutuelle, en effet, il est fréquent que les décisions qui paraissent le plus naturellement ressortir à la souveraineté intérieure, affectent les intérêts des Etats voisins (23). »

En effet, il est impossible d'exclure de la compétence du Conseil toutes les affaires qui, quoique intérieures en un certain sens, touchent néanmoins d'une manière sensible, les intérêts d'un autre Etat. Le fait seul que le Pacte lui-même s'occupe de certaines matières internes, prouve que celles-ci sont d'une

(22) Cf. Verdross, *Verfassung* p. 168: Dasz eine Angelegenheit eine « innere » ist, kann man nämlich nicht aus der Art der Angelegenheit als solcher erkennen, wie häufig angenommen wird.

(23) Scelle, *Pacte*, p. 312.

importance internationale telle, quelles ne peuvent être laissées à la discrétion de l'Etat particulier.

Ainsi, la question des armements est une question absolument intérieure (24). Néanmoins, le Conseil a le droit suivant l'article 8 du Pacte de proposer des mesures pour la réduction des armements.

Si donc le Conseil a le droit de se mêler de ces matières en temps de paix, ne l'aurait-il pas a fortiori en cas de conflit ?

Il en est de même des matières énumérées à l'article 23, qui sont éminemment d'ordre intérieur ; les conditions du travail, le commerce des armes, la traite des femmes et des enfants, etc. et que le Pacte place cependant dans le cadre international. D'autre part, il y a des affaires exigeant une action à l'extérieur, qui tombent dans la compétence exclusive de l'Etat.

Ainsi, nous croyons devoir constater que ce troisième critère proposé n'est pas non plus capable de déterminer la sphère de la compétence exclusive de l'Etat. D'ailleurs, quoique le texte anglais contienne le mot « domestic », le texte français ne se prête pas du tout à une interprétation de la sorte et ne contient aucune allusion au caractère intérieur d'une question (25).

Ce que nous venons de dire ne signifie pas que nous rejetons tout usage de l'expression « affaires intérieures », mais ce que nous prétendons, c'est qu'elle ne peut servir de critère pour désigner les matières sur lesquelles s'étend la compétence particulière.

Ainsi, dans son Avis N° 4, la Cour a employé l'expression : « Sans cette réserve il serait possible que les affaires intérieures d'un Etat, dès qu'elles paraissent toucher aux intérêts d'un autre Etat, fussent portées devant le Conseil et fissent l'objet de recommandations de la Société des Nations (26). »

Dans cette phrase, tout l'accent tombe sur la parenthèse « dès

(24) Scelle, *Pacte*, p. 312.

(25) Cf. Brierly, *B. Y.* 1925, p. 10.

(26) *Avis consultatif* N° 4, p. 25.

qu'elles paraissent toucher aux intérêts d'un autre Etat » (27) et l'expression « affaires intérieures » ne sert que pour indiquer d'une manière générale les affaires tombant dans la compétence particulière.

§ 4. — *Critique des tentatives à délimiter la sphère de la compétence exclusive de l'Etat.*

La principale objection qu'il nous semble devoir faire à ces tentatives de trouver un critère déterminant les matières qui tombent dans la compétence exclusive de l'Etat, c'est qu'elles désignent un ensemble délimité de matières qui resteront soustraites à la recommandation du Conseil, aussi longtemps que le Pacte et l'article 15 seront en vigueur. Si par les notions de souveraineté, indépendance, éléments constitutifs, affaires intérieures, on prétend déterminer la compétence particulière de l'Etat, il faut que ces notions soient positives, qu'elles permettent de distinguer les affaires relevant de la compétence du Conseil et celles que les Etats peuvent régler eux-mêmes librement. Mais, quel que puisse être le développement de l'ordre international, les mêmes affaires resteront des affaires intérieures, et les mêmes éléments de l'Etat, des éléments constitutifs. Aussi longtemps qu'il y aura des Etats, la souveraineté et l'indépendance s'étendront sur les mêmes affaires, pourvu qu'on ne modifie pas le sens des mots.

Une telle cristallisation et immobilisation de la catégorie des matières soustraites à l'investigation du Conseil, finira par entrer en conflit avec les exigences du développement de la vie internationale. Sans doute, l'interdépendance croissante des Etats en arrivera-t-elle à un point où il sera d'une nécessité absolue de considérer que certaines matières rentrent dans le domaine international, afin d'éviter une violation de la paix.

(27) M. Sukiennicki commet donc une erreur, lorsqu'il croit reconnaître dans cette phrase un reflet de l'opinion que nous avons rejetée, et qu'il cite ce texte en supprimant la parenthèse. (*Souveraineté*, p. 335).

Aussi, la Cour Permanente de Justice Internationale s'est-elle opposée en principe aux méthodes que nous venons de réfuter, en déclarant :

« La question de savoir si une certaine matière rentre ou ne rentre pas dans le domaine exclusif d'un Etat est un élément essentiellement relatif, elle dépend du développement des rapports internationaux (28). »

Ainsi, nous voyons que les tentatives de déterminer d'une façon plus ou moins précise la limite de la sphère de compétence exclusive de l'Etat, ont échoué (29). Celle-ci a paru flottante et par suite indéterminable.

Tout en constatant ce que nous venons d'exposer, certains auteurs se sont néanmoins efforcés d'établir une liste qui, quoique de caractère énonciatif et incomplet, indique du moins les matières dont il n'est pas douteux qu'elles rentrent dans la compétence exclusive de l'Etat. C'est la méthode suivie dans la réserve ajoutée par le Sénat américain au Pacte (30) et par M. Castberg dans son article mentionné plus haut (31).

Nous considérons qu'une telle méthode n'est pas en harmonie avec l'intention des rédacteurs du Pacte. C'est intentionnellement qu'il n'a pas été fait d'énumération (32). Mais il y a une objection plus sérieuse à faire à ces énumérations. C'est qu'une énumération ne sera jamais complète, et ne pourra par suite, jamais être telle qu'on puisse s'y fier entièrement. Car, il se peut très bien, vu le développement constant du droit interna-

(28) *Avis consultatif* N° 4, p. 24.

(29) Cf. Verdross, *Verfassung* p. 169 : Es gibt also keine dem Gegenstande innewohnenden Merkmale, die für seine Zugehörigkeit zum einen oder zum anderen Zuständigkeitsbereiche entscheidend wären.

(30) Lodge, *Senate*, p. 185.

(31) *La compétence de la S. D. N. concernant le règlement des différends internationaux*. R. D. I. et L. C. 1922.

(32) Nous citons ce que M. Wilson a déclaré dans un discours devant la Commission des Affaires Etrangères du Sénat américain : « No enumeration of domestic questions was undertaken, because to undertake it, even by example would have involved the danger of seeming to exclude those not mentioned. » (Lodge, *Senate*, p. 301.)

tional, qu'une matière se trouvant à un certain moment dans la compétence de l'Etat, soit transférée après un certain temps dans celle du Conseil. Le droit international, en se développant, étend son action sur un domaine de plus en plus large. Une énumération sera donc toujours sans valeur, car, pour chaque cas, il faudra s'assurer si la matière est encore en dehors du domaine du droit international.

Reste la question de savoir s'il ne serait pas désirable de dresser une liste des matières qui, jusqu'ici, ont été considérées comme rentrant dans ce domaine. M. Sukiennicki répond affirmativement. Il avoue que cette liste ne sera jamais définitive ni complète. « Elle n'aura jamais qu'une valeur très relative, indicative plutôt que décisive. On saura seulement quelles affaires étaient considérées comme réservées dans le passé ; on ne pourra jamais, en se basant sur cette liste, dire quelles seront celles qui seront réservées à l'avenir, ni même prétendre à indiquer quelles affaires doivent à un moment donné être envisagées comme réservées (33). »

Le but auquel vise l'auteur est donc bien modeste. Mais nous remarquons que l'indication de la liste peut encore se trouver faussée par le développement du droit international. Le vice d'une telle méthode nous semble en définitive être le même que celui des méthodes réfutées plus haut : c'est que l'on essaie de déterminer la sphère de liberté de l'Etat. La Cour nous indique d'étendre nos recherches dans une autre direction : de délimiter le domaine de la compétence du Conseil. Ici nous avons une directive : le droit international. La compétence de l'Etat s'étend alors sur ce qui reste, sur les matières dans lesquelles le Conseil n'est pas compétent.

§ 5. — *Les affaires concernant l'immigration
et les tarifs douaniers.*

Enfin se pose la question de savoir si les affaires concernant l'immigration et les tarifs, dont tout le monde est d'accord

(33) Sukiennicki, *Souveraineté*, p. 352.

qu'elles ont été spécialement envisagées par les promoteurs du paragraphe 8, doivent être considérées sans examen spécial comme rentrant en principe dans la compétence exclusive de l'Etat. A cette question, il a été répondu d'une façon affirmative dans le premier mémoire du Gouvernement français dans le litige franco-britannique (34).

Il découle de ce que nous venons d'exposer que nous ne pouvons partager cette opinion. Ni les questions de l'immigration, ni celles des tarifs douaniers ne s'opposent en principe à être réglées par le droit international, bien au contraire, elles touchent de si près l'interdépendance des Etats, qu'il semble qu'une règle internationale soit déjà en train de se former à leur sujet. Il se pourra donc, que, à un moment donné, l'examen du Conseil amène à conclure que ces matières sont en principe réglées par le droit international. Serait-il permis alors d'objecter qu'elles ont été envisagées spécialement par les rédacteurs du paragraphe 8, comme rentrant dans la compétence de l'Etat particulier? Cela équivaldrait à abandonner le critère du droit international. Les affaires visées par les promoteurs ne sont pas les mêmes que celles qui tombent en dehors du droit international. Un choix devra être fait entre les deux critères, puisqu'ils s'opposent l'un à l'autre. Le premier semble très peu efficace et est en outre

(34) Il y est dit : « Mais l'immigration, la naturalisation, ont été dans les polémiques américaines relatives à la Société des Nations formellement visées, de sorte que les questions de nationalité des personnes doivent, entre les membres de la Société des Nations, être considérées, sauf conventions contraires et dans les limites précises de ces conventions, comme exceptées de la compétence des organes et du fonctionnement des procédures de la Société des Nations ». (*Actes et Documents* N° 2, Vol. sup., p. 20.)

Nous remarquons que le mémoire français ajoute ici à l'immigration, la question de la naturalisation. Le second mémoire britannique, tout en reconnaissant que les questions d'immigration et des tarifs ont été envisagées spécialement, nie qu'il en soit de même pour la question de la naturalisation. (*Actes et Documents* N° 2, Vol. sup., p. 467.)

La thèse française paraît être la bonne quand on se rappelle que M. Wilson disait dans son discours devant la Commission des Affaires Etrangères : « ...and there is no doubt in the mind of any authoritative student of international law that such matters as immigration, tariffs and naturalisation are incontestably domestic questions. » Lodge, *Senate*, p. 301.

généralement refusé ; il faudrait cependant avoir recours à lui si l'on voulait garder en dehors de la compétence du Conseil les matières d'immigration et des tarifs douaniers. Mais si l'on se prononce pour le critère du droit international, comme l'a fait la Cour, celui-ci doit l'emporter, même dans le cas où il s'agit d'une des affaires visées spécialement par les rédacteurs (35).

(35) Cette impossibilité à maintenir en dehors de la compétence du Conseil les questions d'immigration et des tarifs douaniers, a parfaitement été sentie aux États-Unis lors de la discussion du Pacte au Sénat. M. Lodge s'est prononcé de la façon suivante : « I wish somebody would point out to me those provisions of international law which make a list of questions which are hard and fast within the domestic jurisdiction. No such distinction can be applied to tariff duties or immigration, nor indeed finally and conclusively to any subject. » Discours de M. Lodge du 12 Août 1919. Lodge, *Senate*, pp. 380 et suiv.

CHAPITRE VIII

Le Droit International comme Critère de la Compétence exclusive.

Comme nous l'avons vu, les différentes tentatives de tirer une ligne de démarcation entre la sphère de la compétence du Conseil et la sphère laissée à la libre réglementation de l'Etat en définissant l'étendue de la dernière, n'aboutissent à aucun résultat. Les critères proposés sont apparus insuffisants pour distinguer les matières réservées à la réglementation exclusive de l'Etat particulier, et l'appel qui est fait à eux n'est pas en harmonie avec les tendances générales du Pacte. Sur ce point, la méthode de la Cour, qui s'était abstenue de recourir à un principe général délimitant la compétence particulière, est donc justifiée. Le critérium qu'elle a utilisé est celui que mentionne le Pacte : le droit international. Mais plusieurs auteurs ayant suivi la Cour jusqu'à ce point, diffèrent d'elle quant au rôle qu'ils attribuent à ce droit international.

§ 1. — *Le rôle du droit international.*

Nous avons déjà eu l'occasion de fixer l'attention sur la différence qui existe entre le texte français et le texte anglais du paragraphe 8. Le premier, en parlant de « questions que le droit international laisse à la compétence exclusive de l'une des parties », semble indiquer les matières que le droit international néglige ; tandis que le second, parlant de « a matter which by international law is solely within the domestic jurisdiction » semble plutôt assigner à ce droit une action positive. Nous avons signalé une divergence analogue dans le conflit franco-britannique, décrit plus haut, dans lequel la France semblait

se fonder sur le texte anglais, et la Grande-Bretagne sur le texte français. Ayant constaté que le droit international est le critérium dont dépend l'intervention du Conseil dans une affaire, on devra, en voulant appliquer ce critérium, se rendre compte du rôle qu'il joue. Le droit international place-t-il explicitement, par une stipulation expresse, certaines matières dans la catégorie réservée à la réglementation exclusive par l'Etat? Ou, au contraire, sont-ce toutes les matières, pour lesquelles il n'existe pas de règle juridique internationale, qui tombent hors de la compétence du Conseil? Le rôle du droit international est-il positif ou simplement négatif?

Ce problème a été posé sous la forme suivante par M. Brierly (1) : Il est clair, dit-il, qu'une matière réglée par le droit international ne peut être « solely of domestic jurisdiction » ; mais peut-on également affirmer le contraire? Une matière non réglée par le droit international est-elle nécessairement de « domestic jurisdiction » ? Existe-t-il t r o i s classes de matières : celles réglées par le droit international ; celles non-réglées par le droit international, mais qui ne sont pas des matières domestiques ; et celles qui sont des matières domestiques? Ou la seconde classe n'existe-t-elle pas? Autrement dit, M. Brierly se demande si le rôle du droit international quant aux matières tombant dans la sphère de la compétence exclusive de l'Etat, est simplement celui d'un désintéressement, donc un rôle négatif, ou si au contraire cette réserve a lieu par une prescription positive du droit. M. Brierly aboutit à constater que la seconde classe mentionnée n'existe pas, et que toute matière non-réglée par le droit international tombe dans la juridiction domestique de l'Etat.

Toute autre est la conclusion de M. Sukiennicki (2), qui pose le problème d'une manière analogue. Il distingue trois classes d'affaires :

(1) J. L. Brierly, *British Yearbook 1925*, pp. 8 et suiv.

(2) Sukiennicki, *Souveraineté*, pp. 327 et suiv.

- 1° Les affaires régies explicitement par le droit international et rapportées par ce droit dans la sphère commune à tous ou à plusieurs Etats ;
- 2° Celles que le droit international reconnaît comme étant du domaine exclusif de l'Etat et au sujet desquelles il déclare son désintéressement complet ;
- 3° Celles qui ne sont pas encore réglementées par le droit international et dont la répartition définitive entre les deux groupes précédants s'effectuerait avec les progrès de ce droit.

Selon M. Sukiennicki, la compétence du Conseil s'étendrait sur le premier et sur le dernier groupe de matières. Il aboutit à ce résultat en constatant le caractère d'exception du paragraphe 8. Celui-ci contient, dit-il, une exception à la règle de la compétence générale du Conseil et ne pourra de ce fait être interprété extensivement. Or, ce serait donner au paragraphe 8 une interprétation extensive que d'en déduire que toutes les matières pour lesquelles il n'existe pas de règle de droit international, sont exclues par lui de la compétence du Conseil qui est en principe générale. Selon cette conception, ce n'est donc que par une prescription positive de droit qu'une matière peut tomber hors de la compétence du Conseil. Ces matières sont ainsi « également régies par le droit international, car c'est d'après les prescriptions de ce droit qu'elles rentrent dans la « domestic jurisdiction » de l'Etat souverain » (3). Celles qui, au contraire, bien qu'elles soient réglées par le droit international, ne sont pas explicitement placées par ce droit dans la sphère réservée à l'Etat particulier, rentrent dans la compétence du Conseil.

Un rôle positif dans la délimitation des sphères de compétence du Conseil et de l'Etat est également attribué au droit international par M. Verdross (4). Lui aussi exige une prescription positive de ce droit. Seulement, cette prescription ne consiste pas

(3) *Op. cit.*, p. 327.

(4) Verdross, *Verfassung*, pp. 168 et suiv.

en une attribution explicite de certaines matières à la libre gestion de l'Etat, mais en une défense aux autres Etats de s'immiscer dans l'affaire. Le droit de l'Etat à se refuser à la procédure devant le Conseil ne se trouverait pas exprimé comme tel dans le droit international, mais découlerait de l'interdiction d'intervenir, signifiée par ce droit international aux autres Etats.

M. Verdross part de l'idée que chaque Etat est en principe libre de s'immiscer dans les affaires des autres. Si un Etat prétend avoir la compétence de régler exclusivement une matière, il devra démontrer l'existence d'une règle limitant la liberté des autres. La compétence exclusive dépend donc d'une défense d'intervention, dirigée par le droit international contre les autres Etats. L'Etat faisant appel au paragraphe 8 devra ainsi prouver que le droit international défend aux autres Etats d'intervenir dans la question.

Une thèse analogue est soutenue par M. Strisower (5). Selon lui, c'est par le fait que le droit international, soit général, soit particulier, défend aux autres Etats de s'immiscer dans une question, que certaines matières rentrent dans la compétence exclusive de l'Etat. « L'intervention de la Société des Nations n'est donc pas exclue, quand la compétence pour régler la matière sur laquelle porte le différend est attribuée à l'Etat faisant appel à l'exception, c'est-à-dire quand, selon le droit international, cet Etat a le droit de régler librement la matière. » Cette conception exige, pour qu'une affaire sorte de la compétence du Conseil, qu'il existe une règle de droit international précise, défendant aux autres Etats l'immixtion dans l'affaire.

Cette thèse se fonde sur le raisonnement suivant : Si toutes les affaires, dans lesquelles une partie prétend ne pas être obligée par le droit international à satisfaire à la demande de l'autre partie, étaient retirées de la compétence du Conseil et tombaient dans la sphère de compétence exclusive, le Conseil n'aurait plus l'occasion de recommander les solutions qu'il

(5) Strupp, *Wörterbuch*, p. 589. (Cité par Verdross, *Verfassung*, p. 175.)

considère comme les plus équitables et les mieux appropriées à l'espèce, prévues par le paragraphe 4 de l'article 15.

Si la compétence exclusive de l'article 15 paragraphe 8 équivalait à la liberté de ne pas se soumettre aux exigences de l'Etat demandeur, chaque Etat pourrait empêcher la recommandation de la Société des Nations en soulevant l'exception du paragraphe 8. Dans ce cas, le Conseil aurait à examiner si cette liberté est fondée en droit international, et l'affaire serait résolue selon les normes de ce droit international.

Ensuite, les auteurs se fondent sur l'expression de « compétence exclusive ». Une compétence exclusive ne peut exister que du moment qu'elle est refusée aux autres Etats et tant que le droit international défend à ceux-ci de s'immiscer dans l'affaire.

Quelle est l'attitude du Pacte à l'égard de ces théories attribuant un rôle positif au droit international dans la délimitation des affaires intérieures ? M. Sukiennicki croit que son point de vue est partagé par la Cour dans le quatrième Avis. Il le déduit de l'expression « en principe » dont se sert la Cour.

« Dans son Avis, la Cour souligne expressément que dans la compétence exclusive de l'Etat, entrent ces questions qui ne sont pas en principe réglées par le droit international et non point toutes les questions, qui ne sont pas en général, à un moment donné, réglées par ce droit (6). »

C'est là une interprétation absolument fautive de l'Avis. La Cour ne se sert pas de l'expression « matières réglées en principe » en opposition avec « matières réglées en général » mais en opposition avec les matières réglées par convention particulière. Elle fait la distinction entre les matières réglées par les principes du droit et celles réglées par la voie de traités. Et l'expression « en principe » ne sert que pour indiquer la première catégorie. Cela découle clairement de ce que l'Avis dit à la page 24 : « Aux fins

(6) *Op. cit.* p. 328.

du présent Avis, il suffit de remarquer qu'il se peut très bien que, dans une matière qui, comme celle de la nationalité, n'est pas, en principe, réglée par le droit international, la liberté de l'Etat de disposer à son gré soit néanmoins restreinte par des engagements qu'il aurait pris envers d'autres Etats. »

Une théorie accordant au droit international un rôle positif dans l'attribution de la compétence est peu en harmonie avec les déclarations mêmes de l'Avis. Avant de donner son propre interprétation du paragraphe 8, l'Avis déclare :

« A un certain point de vue, on pourrait bien dire que la compétence d'un Etat est exclusive dans les limites tracées par le droit international, ce terme, pris dans son sens large, comprenant à la fois le droit coutumier et le droit conventionnel, général ou particulier. Mais un examen attentif du paragraphe 8 de l'article 15 démontre que ce n'est pas dans ce sens qu'on y parle de compétence exclusive (7). »

C'est là une réfutation nette de la théorie du rôle positif du droit international. Un autre argument vient encore la renforcer. Pour les matières réglées par une stipulation conventionnelle, l'Avis déclare clairement que le seul fait que ces conventions traitent des matières en litige, suffit pour les retirer de la compétence exclusive de l'Etat. L'Avis stipule même que si « ces titres invoqués sont de nature à permettre la conclusion provisoire qu'ils peuvent avoir une importance juridique pour le différend » (8) le Conseil doit se déclarer compétent. Si donc une prescription positive portant l'affaire dans la compétence exclusive était exigée pour le droit général ou coutumier, l'Avis aurait établi une différence entre la conséquence d'une réglementation générale et celle d'une réglementation conventionnelle. Or, l'Avis ne motive en rien cette interprétation. Au contraire, elle juxtapose, comme équivalentes, la réglementation par le droit général et celle par le droit conventionnel. Enfin, une telle distinction ne pourrait se fonder sur le Pacte, qui parle de droit international tout court.

(7) *Avis consultatif*, N° 4, p. 23.

(8) *Avis consultatif*, N° 4, p. 26.

Qu'il nous soit permis d'ajouter, à ce qui précède, quelques remarques touchant l'opinion de M. Verdross. Celle-ci est intimement liée à la conception que se fait M. Verdross du problème de la relation existant entre les différents cercles de droit. Il nous est impossible de nous livrer à cet endroit à une étude de cette doctrine. Néanmoins, nous croyons devoir faire quelques objections aux idées de M. Verdross, touchant la question particulière que nous traitons.

- 1° M. Verdross part de la supposition qu'en principe les Etats sont libres d'intervenir dans les affaires des autres Etats et que cette liberté ne peut être restreinte que par une prescription positive de droit leur défendant cette intervention. Or, les auteurs modernes sont d'accord pour s'écarter de la conception de de Vattel, dont se réclame M. Verdross, et pour déclarer que toute intervention ne se fondant pas sur une prescription juridique spéciale est interdite (9). Cette idée doit également être considérée comme étant à la base du Pacte, puisque celui-ci établit dans l'article 11 un cas spécial dans lequel l'intervention est permise (10). Une telle stipulation aurait été superflue, si le Pacte reconnaissait un droit général d'intervention.
- 2° M. Verdross craint que pour chaque cas où sera soulevée l'exception du paragraphe 8, le Conseil, ayant à statuer sur cette exception, ne juge selon les normes du droit et qu'ainsi tout Etat puisse éviter la recommandation du Conseil prescrite par le paragraphe 4 de l'article 15. Toutefois, la conception de la Cour ne conduit nullement à ce résultat. L'Avis démontre clairement que le jugement sur la validité de l'exception ne pourra impliquer une réponse à la question de fond. Le jugement préalable provoqué par l'appel à

(9) Strupp, *Theorie und Praxis*, p. 29.

(10) L'article 11 : Il est expressément déclaré que toute guerre ou menace de guerre, qu'elle affecte directement ou non l'un des Membres de la Société, intéresse la Société toute entière et que celle-ci doit prendre les mesures propres à sauvegarder efficacement la Paix des Nations.

l'exception, ne devra se prononcer que sur l'existence d'une règle de droit et non sur son contenu (11).

3° Le paragraphe 8 traite de la compétence du Conseil en opposition à celle de l'Etat particulier. Or, M. Verdross oppose à celle-ci la compétence des autres Etats en général. Mais il ressort clairement du Pacte que la compétence du Conseil est d'une nature différente de celle d'un Etat agissant en nom propre. Sans nous occuper de la liberté d'intervention d'un Etat particulier, il faut constater que le droit d'intervention du Conseil est nettement limité, et cela précisément dans le paragraphe 8. Toute tentative de démarquer la compétence du Conseil doit revenir au paragraphe 8. M. Verdross en faisant appel pour l'interprétation du paragraphe 8 au principe du droit d'intervention, tombe ainsi dans le cercle vicieux décrit plus haut, puisque c'est le paragraphe 8 qui règle ce droit d'intervention du Conseil.

En dépit de quelques opinions contraires, l'avis de la Cour sur le rôle du droit international dans la démarcation des affaires tombant dans la compétence exclusive d'une partie, est assez généralement partagé.

Ainsi, dans le conflit entre l'Allemagne et la Pologne concernant la nationalité dans les territoires cédés par l'Allemagne en vertu du traité de Versailles, l'arbitre, M. Kaeckenbeeck, président du tribunal arbitral de Haute-Silésie, s'est prononcé comme suit :

« Du fait que l'acquisition de la nationalité polonaise est réglée dans l'article 91 du traité de Versailles, qui fait partie d'un groupe de dispositions relatives à la cession de territoires faite par l'Allemagne à la Pologne, il résulte que cette question

(11) « Il résulte des termes du litt. (a) de la résolution du Conseil, que la Cour, en répondant à la question sus-énoncée, doit se prononcer sur la nature et non pas sur le fond du différend, qui selon le litt. (c) pourra éventuellement faire l'objet d'une décision ultérieure. » *Avis consultatif*, N° 4, p. 22.

présente un caractère qui n'est pas purement unilatéral, mais qui intéresse au contraire les deux Etats contractants (12). »

De même M. Fenwick se prononce comme suit :

« What then are domestic questions in international law? In general they may be said to be all questions upon which the members of the international community have not agreed to accept the regulation of a principle or rule of law. They are in respect to their objects the sum total of national interests, minus the interests governed by international law(13). »

De ce qui précède, nous pouvons tirer une conclusion pour la procédure à suivre devant le Conseil. Si le domaine de la compétence exclusive ne peut être indiqué positivement, la partie invoquant l'exception ne pourra jamais prouver directement que l'affaire tombe dans ce domaine. Il faudrait prouver que la matière n'est pas réglée par le droit international. Mais on ne saurait établir une telle preuve, de sorte qu'il faudra recourir à l'ancienne règle canonique : « *Negativa non sunt probanda ; affirmanti incumbit probatio non neganti.* » L'Etat faisant appel à l'exception pourra donc se borner à nier l'existence d'une règle de droit international touchant la matière ; la tâche du Conseil ou de l'autre partie en litige sera de prouver l'existence de cette règle. Ce sera seulement après que le Conseil ou la partie adverse ait avancé une règle générale ou un titre particulier, que l'Etat excipant devra s'efforcer de réfuter ce titre.

(12) Sentence arbitrale prononcée par M. Kaeckenbeek le 10 juillet 1924 dans le conflit entre l'Allemagne et la Pologne. *Niemeyers Zeitschrift XXXIII*, p. 333.

(13) C. G. Fenwick. *The scope of domestic questions in international law.* (A. J. of I. L. 1925, pp. 143-147.)

Ce point de vue est également celui du gouvernement néerlandais, qui, dans sa traduction officielle du Protocole de Genève où figure la même stipulation, la rend comme suit : « *Zoo een geschil een vraagstuk betreft, hetwelk het internationaal recht overlaat aan de uitsluitende bevoegdheid dezer partij...* »

De même M. Brierly dans le *British Yearbook 1925.*

§ 2. — *Le domaine du droit international
et celui du droit national.*

Ainsi que nous l'avons vu, la compétence du Conseil à donner une recommandation dans les litiges portés devant lui est limitée aux affaires où l'objet du litige est une matière réglée par le droit international ; peu importe que cette règle soit une règle de droit générale ou une stipulation conventionnelle. La difficulté devant laquelle se verra placé le Conseil est donc de savoir quelles sont les matières réglées par le droit international. Il est clair qu'une réponse définitive et complète ne pourra être donnée à cette question par suite de la portée variable et flottante du droit international. Mais ne pourrions-nous pas établir quelques directives générales pouvant faciliter la tâche du Conseil ? N'y a-t-il pas certaines matières qui ne seront jamais régies par le droit international, et d'autres qui le seront toujours ? Même s'il subsistait une catégorie de matières pour lesquelles on ne pourrait constater d'avance si elles sont régies par le droit international, la tâche du Conseil se trouverait cependant largement facilitée.

La question de savoir s'il existe certaines matières qui seront toujours et en tous temps régies par le droit international peut se résoudre sans peine. L'époque n'est pas si éloignée de nous où le droit international ne portait encore que sur un nombre très restreint de sujets : sur la liberté des mers, sur la question des eaux territoriales, sur des questions de représentation diplomatique. En général, nous pouvons dire qu'il n'y a pas de droit international sans relations internationales. Là, où les contacts internationaux sont peu intenses, comme ce fut le cas dans les temps passés, le droit international est forcément un minimum (14).

(14) Cf. Jellinek, *Staatslehre*, p. 375 : Die Staten der altorientalische und antike Welt, haben trotz manche, namentlich durch die Bedürfnisse des Internationalen Verkehrs hervorgerufene Ansätze, es nie zu eine Völkerrecht gebracht.

Il est plus difficile, par contre, de savoir s'il y a des matières que le droit international ne pourra jamais régler. La question se formule comme suit : Le droit international a-t-il un domaine à lui, dont il ne peut franchir les limites ?

Nous remarquons en premier lieu que le droit international est une branche du droit et qu'il doit, par ce fait même, être restreint aux matières qui sont aptes à être réglées par le droit. Or, à présent, il est généralement reconnu que le droit est une règle de but et qu'il vise « la conduite extérieure de l'homme dans ses rapports avec ses semblables » (15).

Le droit s'applique à l'homme comme personne sociale et il ne s'adresse à lui qu'en cette qualité. C'est une vérité déjà prononcée par Grotius : « Inter haec autem quae homini sunt propria est appetitus societatis » (16).

Les questions concernant la vie intérieure de l'homme, comme, par exemple, la question de la religion, tombent donc en dehors de la sphère d'action du droit et ne rentrent pas dans la compétence du Conseil (17).

La question prend une importance toute particulière quand nous en arrivons à nous demander si, dans ce domaine de la vie extérieure de l'homme, il peut être fait une discrimination entre le domaine du droit international et celui des autres cercles juridiques, spécialement celui du droit national. Les différents cercles de droit ont-ils comme objets des matières différentes ? Pourra-t-on conclure de la nature d'une matière en litige qu'elle est régie par le droit international ? La réponse que l'on donnera à cette question dépendra en fin de compte de la conception fondamentale que l'on se fait du droit en général et de la relation entre les différents groupes de droit. Nous ne critiquerons pas les systèmes proposés, mais nous nous

(15) F. Geny, *Science et Technique* I. p. 51.

(16) Grotius, *De Jure belli ac pacis*, Prologomena, § 6.

(17) Cf. Duguit, *Traité I*, p. 25 : Echappent à la prise de la norme sociale, tous les actes de l'homme qui se produiraient exactement dans les mêmes conditions si l'on imaginait l'homme vivant seul, ou en d'autres termes, les actes qui ne touchent en aucune espèce de façon, aux éléments de l'interdépendance sociale.

contenterons de les donner à titre d'exemples, en indiquant celui que nous considérons comme le plus en harmonie avec le Pacte.

La grande distinction que l'on fait généralement entre le droit international et le droit national est que le premier est sensé s'adresser aux Etats et le second aux individus. C'est là une idée qui ne peut pas nous être utile. Notre point de départ doit être dans la vie sociale. Nous recherchons si la nature de la matière en litige peut nous indiquer si elle sera régie par le droit international ou par le droit national. Il se pourrait qu'il y aurait une différence entre le droit international et le droit national concernant leur objet, leur domaine d'action. Si une telle distinction existait, elle permettrait de constater automatiquement que la matière en litige est réglée par l'une ou l'autre branche de droit. Comme nous le verrons, la réponse à cette question dépend du point de départ juridique choisi.

Pour M. Jellinek, tout droit est fondé sur la volonté de l'Etat, qui est le seul détenteur de la force. Ce droit, l'Etat se l'impose à lui-même sous la forme d'autolimitation. Ainsi, tout droit émane de l'Etat et s'adresse également à lui. Ce n'est donc pas en ce point qu'une différence existe entre les cercles de droit.

Si M. Jellinek veut les distinguer, il se voit contraint de chercher la distinction dans les relations qu'ils régissent. « Der wesentliche Unterschied, » dit-il, « des Völkerrechts von dem Staatsrechte liegt darin, dass in jenem keine Verhältnisse der Ueber-und Unterordnung reguliert werden, es vielmehr ein Recht zwischen Koordinierten ist (18). » Et plus loin : « so wirkt die Gesamtheit dieser internationalen Gesellschaftsverhältnisse den wesentlichen Inhalt des internationalen Rechtes aus » (19). Ainsi, selon M. Jellinek, ce sont les relations entre Etats qui font la matière du droit international ; les relations entre l'Etat et l'individu forment celle du droit national. Les matières sont donc bien distinguées. Le cas échéant on

(18) Jellinek, *Staatslehre*, p. 376.

(19) *Op. cit.*, p. 379.

pourra se borner à constater quelles sont les relations en litige, afin d'en déduire si elles sont régies par le droit international ou par le droit national. De cette manière sera résolue la question de la compétence.

La même conclusion est formulée par M. Triepel, auteur de « *Völkerrecht und Landesrecht* », quoiqu'il prenne un autre point de départ. Tout en estimant, avec M. Jellinek, que la volonté de l'Etat est la source du droit national, il cherche la source du droit international dans ce qu'il appelle « *die durch Willenseinigung zusammen geflossene Gemeinwille* » (20). Il estime cependant que le droit international et le droit national ne diffèrent pas seulement en cela, mais qu'ils se distinguent également par leur objet.

« *Die Verhältnisse die das Landesrecht regelt, sind untauchliche Objekte völkerrechtliche Regelung und umgekehrt. Völkerrecht und Landesrecht müssen wenn sie verschiedene Quelle entstammen, verschiedene Inhalt haben* (21). »

Les cercles de droit diffèrent donc sur deux points : dans leur source et dans leur objet. L'examen de la matière en litige mènera donc facilement à constater si elle tombe dans le domaine de la réglementation du droit international ou dans celui du droit national.

M. W. Zevenbergen, tout en adhérant à la doctrine qui considère le droit comme l'expression de la volonté, et en distinguant avec M. Triepel entre la volonté de l'Etat (source du droit national) et la volonté de la communauté (source du droit international), arrive néanmoins à une autre conclusion. Selon lui, il n'y a pas de différence fondamentale entre les relations juridiques régies par le droit international et celles régies par le droit national (22).

Ainsi, il remarque que le droit néerlandais peut attribuer des droits à un autre Etat et même lui imposer des devoirs. Ce n'est pas, selon lui, dans le caractère des relations juridiques,

(20) Triepel, *Völkerrecht und Landesrecht*, p. 32.

(21) *Op cit.*, p. 19.

(22) W. Zevenbergen, *Encyclopaedie*, p. 239.

mais seulement dans la volonté dont émane le droit que gît la différence entre le droit national et le droit international. On ne pourra donc jamais conclure de la seule nature de la matière en litige qu'elle est régie par le droit international et que le Conseil est compétent dans le différend. Ces conceptions amènent d'ailleurs M. Zevenbergen à reconnaître la possibilité d'une collision entre ces deux sphères de droit.

Au même résultat arrive M. Krabbe, bien que par une voie toute différente. Il s'oppose aux théories qui considèrent le droit comme fondé sur la volonté de l'Etat ou de la communauté. Le droit se fonde, selon lui, en lui-même ; il est souverain par nature et sa seule base est la conscience juridique. Sur ce point, le droit national ne se distingue pas du droit international. Mais M. Krabbe repousse également l'idée d'après laquelle la différence résiderait dans l'adresse du droit : « Les sujets du droit international ne sont pas les Etats, mais les individus (23). » Quelle est alors, selon M. Krabbe, la distinction entre le droit national et le droit international ? « Ce n'est pas par son origine, ni par son fondement que le droit international se distingue du droit national, mais par l'étendue de la Société qu'il régit (24). »

L'action du droit international est-il donc restreint à un domaine limité ? Non, répondrait M. Krabbe, tous les intérêts humains peuvent être réglés par le droit international. Ici, toute différence de principe est donc abandonnée. Le droit international peut s'étendre sur tous les domaines de la vie. La constatation qu'une matière est réglée par le droit international doit se faire pour chaque cas à nouveau.

C'est là une conclusion à laquelle aboutissent encore d'autres auteurs modernes. « Pour moi, » dit M. Jitta, « le droit international est l'ensemble du droit public et du droit privé, considéré à un point de vue plus large que celui d'une seule nation, et une règle de droit est, à mon avis, une règle nationale

(23) H. Krabbe, *Moderne Staatsidee*, p. 275.

(24) *Op. cit.* p. 268.

ou une règle internationale, selon qu'elle est destinée à régir la vie sociale locale ou la vie sociale internationale (25). »

La théorie de M. Duguit (26) s'approche également de celle de M. Krabbe. Ni par la volonté dont elle émane, ni par la personne à laquelle elle s'adresse, la norme juridique nationale ne diffère de la norme juridique internationale. Elles se distinguent par leur fondement qui est la solidarité.

« D'autre part, cette norme (c'est-à-dire la norme internationale) ne peut avoir d'autre fondement que la conscience que les individus composant les différents groupes, ont de la solidarité, qui unit non seulement les membres de chaque groupe entre eux mais encore les membres des différents groupes les uns avec les autres. »

Et plus loin il dit :

« Du moment qu'il existe des liens de solidarité entre les membres des groupes humains différents, il existe, fondées sur cette solidarité, des règles de droit qui s'imposent en même temps aux membres de ces divers groupes. »

C'est donc, selon M. Duguit, par l'étendue de cette solidarité sur laquelle ils reposent, que se distinguent le droit international et le droit national. Une différence de principe n'existe pas entre eux et l'étendue du droit international varie avec les groupements de solidarité.

§ 3. — *Le domaine du droit international selon le Pacte.*

Il ne nous convient pas de prendre parti pour l'une ou l'autre de ces théories. Mais ce que nous nous devons demander, c'est avec quelle conclusion le Pacte est en accord. Limite-t-il l'action du droit international à la réglementation des relations extérieures des Etats, ou reconnaît-il au droit international une sphère d'action plus large ?

Remarquons d'abord que M. Wilson, le père spirituel de la

(25) Jitta, *Rénovation*, p. 24.

(26) Duguit, *Traité I*, p. 99.

Société des Nations, attendait du droit international une action très étendue. M. Baker (27) raconte que M. Wilson avait deux grands désirs : Faire reconnaître le principe de la libre disposition des minorités, ainsi que le principe de coopération. Dans le troisième de ses quatorze points, il exigeait du traité de paix, « the removal from economic barriers » et il était entré en guerre avec l'idéal : « to make the world safe for democracy » (28).

La position prise par le Pacte dans cette question peut se déduire du fait qu'il s'occupe de matières autres que les relations internationales. Les théories faisant une distinction entre les matières qui doivent être réglées par le droit international et celles qui doivent être réglées par le droit national, bornent l'action du droit international aux relations extérieures. Mais le Pacte, qui est un système de prescriptions internationales, traite de matières entrant profondément dans la vie intérieure des Etats. Ainsi, dans l'article 23, le Pacte établit le devoir des Etats d'assurer et de maintenir des conditions de travail équitables et humaines ; de traiter d'une manière équitable les populations indigènes soumises à leur administration ; de garantir et de maintenir la liberté des communications et du transit, ainsi qu'un équitable traitement du commerce de tous les membres de la Société ; de prendre des mesures pour prévenir et combattre les maladies. Le Pacte reconnaît ensuite que les Etats ont le devoir de combattre la traite des femmes et des enfants et le trafic de l'opium et des autres drogues nuisibles. Autant de prescriptions de droit touchant les matières les plus internes de la nation. De même, le Pacte institue dans l'article 22 le système des mandats, qui a comme but « le bien-être et le développement de ces peuples ». Et pour ces mandats, il donne des prescriptions concernant la traite des esclaves, le trafic des armes et celui de l'alcool.

Ainsi, dans le cadre du Pacte des éléments essentiels de la

(27) Baker, *Woodrow Wilson*, tome I, p. 11.

(28) Voir le Chap. III de la présente étude.

vie interne d'une nation sont touchés par une réglementation internationale. D'ailleurs, c'est dans cette direction que s'était développé le droit international d'avant la grande guerre. Le droit international défendait l'esclavage et réglait le trafic de l'opium. Les grands fleuves européens étaient soumis à une réglementation internationale. C'est également dans cette voie que se développe l'action de la Société des Nations. Rappelons les conférences économiques, le Bureau International du Travail, les conférences du désarmement et l'Institut International de Coopération Intellectuelle.

Les matières touchant de très près la vie interne tendent à être réglées par le droit international. Celui-ci ne se borne plus aux affaires extérieures des Etats. Les sphères d'action du droit national et du droit international se rencontrent en tellement de points, qu'il devient impossible de les distinguer. Cela a été exposé de la manière suivante par M. J. Brown Scott :

« International law is one and the same time both national and international ; national in the sense that it is the law of the land and applicable as such to the decision of all questions involving its principles ; international in the sense that it is the law of the Society of Nations and applicable as such to all questions between and among the members of the Society of Nations involving its principles (29). »

Ainsi, en récapitulant, nous pouvons constater, d'une part, que les auteurs modernes ne reconnaissent plus de différence de principe entre les matières réglées par le droit international et celles réglées par le droit national ; d'autre part, nous constatons que dans les temps modernes le droit international a de plus en plus la tendance de s'attirer des matières qui étaient réglées jusqu'ici par le droit national. Le Pacte lui-même donne des règles pour ce qu'on peut appeler les matières intérieures. Le développement constant du droit international privé prouve qu'avec l'intensification des contacts internationaux, les matières d'ordre éminemment interne comme celle des

(29) J. B. Scott, *Sovereign States*, p. 32.

conditions du travail, celles de la propriété artistique et industrielle, celles du commerce, sollicitent une réglementation internationale.

Il paraît donc impossible de tracer la limite entre la sphère d'action du droit international et celle du droit national, et l'on devra juger dans chaque cas particulier s'il s'agit d'une notion rentrant dans la sphère de l'une ou de l'autre.

Cette constatation est d'importance pour l'application du paragraphe 8. En effet, si une affaire est portée devant le Conseil et qu'il est fait appel à l'exception du paragraphe 8, le Conseil ne pourra se borner à appliquer une règle générale classifiant les affaires. Il devra dans chaque cas se demander s'il y a une règle internationale concernant la matière en litige.

Nous remarquons encore que la tâche qui incombe au Conseil, dans chaque cas où il est fait appel au paragraphe 8, est une tâche purement juridique : il aura à se prononcer sur l'étendue du droit international. Comme organe politique, le Conseil nous paraît peu approprié à une telle tâche. Aussi nous paraît-il désirable que dans le cas de l'exception, il en soit référé à la Cour Permanente de Justice Internationale. C'est, d'ailleurs, ce qui a eu lieu jusqu'à présent (30).

(30) Dans le conflit russo-finlandais concernant l'interprétation du traité de paix de Dorpat du 14 octobre 1920, la Cour refusa de donner un Avis sur le caractère du différend, à cause du fait que l'une des parties (la Russie) ne s'était pas fait représenter. Ce refus a été sévèrement critiqué.

CHAPITRE IX

Remarques Finales.

§ 1. — *Le paragraphe 8 et le problème de la souveraineté.*

Plusieurs auteurs ont fait intervenir le paragraphe 8 dans la discussion du problème de la souveraineté des États au sein de la Société des Nations. Certains ont vu dans le paragraphe 8 un simple renvoi à la notion de souveraineté. Les matières entrant dans la compétence exclusive seraient, selon eux, celles sur lesquelles s'étend la souveraineté de l'État. Ils ont cherché à donner une interprétation du paragraphe 8 en partant d'une notion préconçue de la souveraineté. Nous avons eu l'occasion de critiquer cette méthode. Mais d'autres, en interprétant le paragraphe 8 littéralement, ont conclu du fait que le Pacte laisse une certaine catégorie de matières à la libre réglementation de l'État, qu'il reconnaît la souveraineté de ces États.

La controverse sur la question de savoir si les membres de la Société des Nations ont ou n'ont pas conservé leur souveraineté, nous paraît au fond de peu d'importance. Le résultat auquel on aboutit dépend en fin de compte de la notion de souveraineté posée comme point de départ du raisonnement. En partant d'une notion de souveraineté absolue, on arrivera à la constatation qu'elle est incompatible avec le Pacte. En partant, au contraire, d'une notion relative, elle paraîtra être en parfaite harmonie avec le Pacte. Ainsi, les conclusions, tout en paraissant contradictoires, ne diffèrent pas tellement. En outre, qu'on déduise du Pacte qu'il donne à la Société des Nations le caractère d'un Super-État ou qu'on arrive à la conclusion qu'il laisse intacte la souveraineté des États membres, les obligations qu'il impose restent les mêmes. Le Pacte règle

les droits et les devoirs réciproques des Etats ; le contenu de ces droits et devoirs n'est pas déterminé par le nom qu'on leur donne mais par les prescriptions mêmes du Pacte. Aussi faudrait-il se garder, si l'on arrivait à la conclusion que le Pacte reconnaît la souveraineté des Etats membres de la Société des Nations, de tirer de cette constatation des conséquences qui ne sont pas en harmonie avec l'ensemble du Pacte. On ne pourra se servir de la notion de souveraineté que telle qu'on l'a trouvée dans le Pacte, et elle ne pourra jamais lui être opposée.

Tâchons de donner quelques exemples de ce que nous venons de dire.

M. Lansing dans son « *Notes on Sovereignty* », définit la souveraineté comme « the power to the extent of human capacity to do all things on the earth without accountability ». Et de cette définition il conclut :

- 1° Sovereignty is real, when the possessor can compel the obedience to the sovereign will of every individual composing the political state ;
- 2° Such complete power to compel, arises from the possession of physical force superior to any other such force in a state (1).

Ainsi, selon M. Lansing, la souveraineté résulte de la force physique du groupe le plus fort sur terre, et puisque chaque personne possède une certaine force, c'est en réalité la collectivité de tous les hommes qui détient la souveraineté. Personne ne niera cette conclusion de M. Lansing, du moment qu'on est d'accord avec sa définition de la souveraineté. En prenant le mot dans ce sens, on pourra donc dire qu'aucun Etat membre de la Société ne possède la souveraineté. Mais qu'on se garde d'étendre cette conclusion à une notion de la souveraineté définie d'une autre manière.

A la même conclusion mène la conception de M. Treitschke,

(1) Lansing, *Notes on Sovereignty*, p. 7.

qui définit la souveraineté comme : « La complète indépendance de l'Etat à l'égard de toute autre force sur la terre(2). » De cette définition, il déduit que tout Etat peut se dérober aux traités qu'il a conclus, et que la constitution d'une Cour d'arbitrage, comme institution permanente, est incompatible avec la nature même de l'Etat.

En admettant cette conception de la souveraineté, il est évident que le Pacte, qui prescrit la constitution de la Cour Permanente de Justice Internationale, et qui, dans son préambule, oblige les Etats à respecter scrupuleusement toutes les obligations des traités, laisse intacte la souveraineté (3).

D'autre part, les Etats membres de la Société des Nations peuvent très bien être considérés comme des Etats souverains, quand on conçoit la souveraineté comme le pouvoir d'agir librement à l'intérieur de certaines limites. Ainsi, M. Jitta (4) comprend par souveraineté un pouvoir dérivé, relatif, limité par le droit international et émanant du genre humain. Une telle souveraineté, qu'on reconnaît limitée par le droit, semble être très bien compatible avec le Pacte. Car cette souveraineté reculera toujours devant le droit, et ne pourra donc jamais aller à l'encontre du Pacte.

De même la conception théocratique de la souveraineté se trouve en harmonie avec le Pacte. Elle déclare que la souveraineté, comme pouvoir suprême, ne peut reposer qu'en Dieu, et que toute souveraineté étatique n'est qu'un pouvoir emprunté à ce pouvoir suprême. Grâce à cette origine divine, la souveraineté ne pourra jamais être en opposition avec le droit, puisque celui-ci est également d'ordre divin (5).

La souveraineté de l'Etat est donc restreinte sous deux rapports : Premièrement par le fait qu'elle est pour l'Etat un

(2) Treitschke, *Politik*, pp. 35 et suiv.

(3) Cf. Ch. Dupuis, *Organisation internationale*, p. 13 : « C'est le paradoxe du droit international moderne, que la souveraineté en soit à la fois le fondement et la ruine. »

(4) Jitta, *Rénovation*, p. 10.

(5) Kuyper, *Antirevolutionnaire Staatskunde*, p. 261.

pouvoir dérivé et emprunté, et non un pouvoir original et absolu, et ensuite par le fait qu'elle est limitée par le droit. Ainsi, cette souveraineté est la compétence d'agir librement dans certaines limites et selon les prescriptions du droit ; ce sont là des pouvoirs laissés aux Etats membres de la Société des Nations.

Ainsi, il est devenu impossible de donner une réponse directe à la question de savoir si les Etats membres de la Société des Nations sont des Etats souverains. D'une part, nous avons constaté que la souveraineté comme notion absolue est incompatible avec le Pacte. Mais d'autre part, on ne pourra nier que les Etats membres de la Société des Nations disposent dans certaines limites d'une complète liberté d'action.

La confusion qui s'est produite sur la question de la souveraineté dans la Société des Nations s'explique par l'évolution subie par la notion de souveraineté dans les dernières années.

M. Jellinek a décrit magistralement l'évolution de la notion de souveraineté. Il a démontré que cette notion s'est formée au Moyen-Age, et qu'elle indiquait alors l'indépendance de l'Etat vis-à-vis de l'Eglise, du Saint Empire et des suzerains féodaux. Elle avait donc à l'origine une signification négative, indiquant l'indépendance de l'Etat par rapport aux autres puissances publiques. Mais la qualité de souverain fut transférée de l'Etat au monarque, et elle prit par là une signification double, indiquant à la fois le rapport entre les Etats (la notion originelle) et le rapport entre le monarque et ses sujets.

Dans cette dernière signification, la notion de souveraineté devint de plus en plus positive et finit par indiquer le pouvoir même du monarque, si bien qu'on appela « souverain » ce pouvoir devenu absolu. L'expression de « pouvoir souverain » en vint ainsi à s'identifier avec celle de « pouvoir suprême ». M. Jellinek arrive à la constatation que le pouvoir souverain est le pouvoir qui ne connaît rien de supérieur à lui-même.

La souveraineté est donc composée de deux éléments, négatif et positif ; le premier élément, qui se trouvait en elle à l'origine,

est l'impossibilité pour un Etat d'être contraint à agir contre sa propre volonté ; le second élément est la propriété qu'a la puissance étatique de pouvoir agir comme il lui plait.

M. Jellinek estime cependant que cette souveraineté n'est pas sans limites. Ces limites sont les prescriptions du droit. Mais ce droit se fonde sur la volonté de l'Etat même ; c'est une limitation qu'il s'impose lui-même. Le droit n'est donc autre chose qu'une autolimitation.

Depuis la définition de M. Jellinek, la notion de souveraineté a fortement évolué. Peu à peu, on s'est aperçu que la souveraineté absolue des Etats était incompatible avec le règne du droit international. La solution présentée par M. Jellinek, qui consistait à considérer le droit comme l'autolimitation de l'Etat, apparut de moins en moins satisfaisante. Quelle pouvait être l'autorité d'un droit qui dépendait de la volonté de l'Etat auquel il s'adresse ? En outre, le droit international a subi pendant les dernières années une extension inattendue. L'intensification des relations internationales a conduit à un développement du droit international. Mais pour que ce développement pût avoir une signification pour la vie internationale, il fallait que le droit international fût indépendant de la volonté de l'Etat ; son caractère absolu ne devait plus être mis en doute. C'est l'idée qui ressort du préambule du Pacte, où les signataires reconnaissent le devoir d'observer rigoureusement les prescriptions du droit international et de faire régner la justice. Il apparut de plus en plus clairement qu'il fallait choisir entre deux conceptions : ou bien il fallait reconnaître la souveraineté absolue, en renonçant au caractère obligatoire du droit ; ou bien il fallait accepter l'obligation du droit en abandonnant le principe de la souveraineté (6).

(6) Scelle, *Origines*, p. 65 : La notion de souveraineté, telle que la conçoit le droit international traditionnel, paraît incompatible avec la notion de société politique. Souveraineté n'implique qu'une soumission tout au plus volontaire au droit, et société, implique soumission nécessaire ou obligatoire à la règle de droit, à la juridiction ; l'un et l'autre éventuellement garanti par la sanction.

Cette idée se trouve exprimée par M. Dupuis en 1919 : « La révision de la notion de la souveraineté apparaît donc comme une condition nécessaire de toute amélioration des rapports entre Etats et particulièrement de toute organisation internationale (7).

Quoique le mot « souveraineté » soit resté intact, la révision de la notion a eu lieu. Ainsi, le commentaire officiel britannique du Pacte déclare : « The document that has emerged from these discussions is not the Constitution of a Super-State, but as its title explains a solemn agreement between sovereign states, which consent to limit their complete freedom of action on certain points for the greater good of themselves and the world at large. »

MM. Schücking et Wehberg enfin, se prononcent comme suit : « Les Etats se sont unis dans une organisation, mais par le fait que cette organisation repose sur leur volonté contractuelle, leur souveraineté reste intacte (8). »

Que peuvent entendre par souveraineté ceux qui, quoique reconnaissant le caractère obligatoire des prescriptions internationales, réclament néanmoins cette souveraineté pour l'Etat ? Ils ont voulu souligner que les Etats peuvent agir librement pour autant qu'ils ne sont pas liés par le droit international ; que la Société des Nations ne peut se mêler de leurs affaires que dans les limites du Pacte ; enfin, que la Société des Nations n'est pas un Super-Etat. Nous en arrivons ainsi à constater ce fait remarquable : c'est que la notion de souveraineté, négative à l'origine mais ayant pris plus tard une signification positive et absolue, est revenue ensuite à sa signification négative. Tandis que, primitivement, elle indiquait l'indépendance de l'Etat vis-à-vis de l'Empereur et du Pape, elle indique à présent l'indépendance de l'Etat à l'égard de la Société des Nations.

(7) Dupuis, *Organisation internationale*, p. 8.

(8) *Satzung*, p. 104.

Mais cette souveraineté ne pourra être opposée au règne du droit. Au contraire, elle se fonde sur le droit, puisque c'est celui-ci qui la délimite.

Quand on prend le mot dans ce dernier sens, on peut très bien dire que le paragraphe 8 contient la reconnaissance de la souveraineté des Etats (9). Comme nous l'avons vu, ce paragraphe délimite la sphère dans laquelle le Conseil doit s'abstenir d'entrer. Rien ne s'oppose à dire que, à l'intérieur de cette sphère, l'Etat dispose de la souveraineté. Mais cette souveraineté dépend directement du droit international. Aussitôt qu'une règle de droit international touche la matière, le Conseil devient compétent à donner sa recommandation, et la souveraineté s'évanouit. Dans cette signification, la souveraineté ne pourra donc jamais être opposée au droit : elle est une notion relative, diminuant à mesure que se développe la réglementation juridique internationale.

C'est uniquement lorsque la souveraineté est prise dans ce sens, à l'exclusion de tout autre, qu'on peut dire que le paragraphe 8 contient la reconnaissance de la souveraineté (10). Aucune notion de souveraineté opposable au droit ne peut être fondée sur ce paragraphe 8. C'est là la véritable signification de l'Avis de la Cour. Selon celle-ci, le règne du droit est absolu. Aussitôt qu'une matière est réglée par le droit international, ne fût-ce que partiellement, elle tombe hors de la sphère de la souveraineté. Dans la lutte entre le droit et la souveraineté, c'est le droit qui l'emporte.

D'ailleurs, il semble que ce ne soit pas par hasard que le Pacte ignore le terme de souveraineté (11). Quoique, prise dans

(9) Politis, *Tendances*, p. 24 : Ecartant la souveraineté pour voir la réalité, on s'aperçoit que la prétendue indépendance des Etats n'est autre chose que le pouvoir de se mouvoir librement dans les limites fixées par le droit ; c'est une certaine compétence particulière possédée par les gouvernements sur la base du droit international.

(10) Dupuis, *Organisation internationale*, p. 23 : La souveraineté ne saurait être absolue parce qu'elle n'est pas une fin en soi. Elle n'est qu'un moyen qui doit être subordonné à l'accomplissement de ses fins. La souveraineté est limitée par la justice.

un certain sens, la souveraineté soit compatible avec le Pacte, on a probablement voulu éviter une expression qui prêterait singulièrement à équivoque (12).

Car, c'est précisément cette notion de souveraineté qui a toujours été le grand obstacle au développement de la coopération internationale. C'est à elle que les conférences de La Haye doivent leur échec. C'est la notion de souveraineté qui s'était opposée, jusque là, au règlement obligatoire des conflits. Rappelons à cet égard le point de vue pris par l'Allemagne à la première conférence de La Haye : « L'organisation d'un pouvoir juridique permanent serait une limitation de la souveraineté du Prince et de l'indépendance de l'Empire. Un monarque qui doit son titre au droit divin ne peut renoncer, même partiellement, à son autorité suprême. »

Par la formation de la Société des Nations, par l'institution de la Cour Permanente de Justice Internationale, par la prescription d'une réglementation obligatoire des conflits, le Pacte s'est opposé à cette conception des relations internationales fondée sur la notion de la souveraineté absolue. Avoir su écarter cette notion est précisément le grand mérite du Pacte. Si l'on veut, malgré tout, considérer les membres de la Société des Nations comme des Etats doués de souveraineté, il ne faudra jamais perdre de vue le fait qu'il s'agit d'une notion fondée sur le Pacte et limitée par le droit international.

§ 2. — *La recommandation du Conseil
et la règle de droit.*

Une autre question encore réclame notre attention. L'analyse de l'Avis de la Cour Permanente de Justice Internationale nous a fait constater que, selon l'opinion de la Cour, la compétence

(11 de la page précédente) Exception faite du commencement de l'article 22 où le mot est employé dans le sens tout à fait général de « puissance ».

(12) Scelle, *Origines*, p. 67 : Lors donc que l'on proclame que la Société des Nations ne touche en rien à la souveraineté des Etats, on établit à dessein une équivoque destinée à rassurer les craintes des petits contre les entreprises des grands.

du Conseil à donner une recommandation ne s'étend que sur les différends qui portent sur une matière réglée, soit entièrement, soit partiellement, par le droit international. Il est vrai que le Conseil peut également agir en commission de conciliation, et, qu'agissant en cette qualité, son action peut s'étendre à tout conflit, quelle que soit la matière sur laquelle il porte. Mais le pouvoir du Conseil à donner une recommandation en publiant un rapport se limite aux cas où il existe une règle de droit sur la matière en litige. Est-ce à dire que le Conseil devra toujours formuler sa recommandation conformément à cette règle ? Le paragraphe 4 de l'article 15 stipule que le Conseil doit recommander les solutions qu'il considère comme « les plus équitables et les mieux appropriées à l'espèce » ; en anglais : « the recommendations which are deemed just and proper ».

L'équité et le droit ne peuvent être opposés l'un à l'autre ; ils ne font que se compléter, de sorte que l'équité exigera toujours l'application de la règle de droit. Le Conseil devra donc se conformer dans sa recommandation à la règle juridique. Mais il ne découle pas de là que le Conseil agira toujours, en donnant sa recommandation, comme une véritable Cour d'Arbitrage. D'ailleurs, le Conseil, comme organe politique, sera beaucoup moins disposé à une pareille tâche qu'une Cour composée exclusivement de juristes. En fait, dans les affaires entièrement et explicitement réglées par le droit international, la recommandation du Conseil consistera principalement à appliquer cette règle à la matière en litige. Ce sera un travail purement juridique. Mais ces conflits seront généralement portés devant une Cour d'Arbitrage ou de Justice, parce qu'ils porteront sur des questions juridiques. Car, du moment qu'une matière est réglée explicitement par une prescription de droit et que néanmoins un conflit surgit à son sujet, c'est que le différend gît dans une difficulté d'interprétation de cette prescription et que le différend porte donc sur une question de droit.

Les conflits juridiques seront donc généralement portés devant une Cour d'Arbitrage. Ceci est également la signification du paragraphe 2 de l'article 13, qui déclare quelques conflits

« généralement susceptibles de solution arbitrale ». Nous avons déjà posé antérieurement la question de savoir s'il s'agissait ici d'une véritable obligation ou d'une simple recommandation. Or, les conflits cités dans l'article 13 sont ceux dans lesquels il s'agit d'une question exclusivement juridique. Mais si ces conflits ne sont pas soumis à l'arbitrage, ils seront certainement susceptibles d'être l'objet d'une recommandation du Conseil. Car, précisément par leur caractère juridique, ils ne pourront échapper à l'examen du Conseil par l'exception du paragraphe 8. Les parties devront donc choisir entre, soit une sentence juridique prononcée par une Cour de Justice, soit une recommandation donnée par un organe politique et fondée, comme la sentence, sur les prescriptions du droit. La première solution sera généralement préférée à l'autre dans cette catégorie de questions, et il nous semble que c'est pour cette raison que le Pacte les déclare « généralement susceptibles d'une solution arbitrale ».

Toutefois, ce ne sera pas pour tous les conflits portant sur une matière traitée par une règle juridique, que la recommandation du Conseil dépendra entièrement de cette règle. Comme la Cour l'a constaté, il suffit qu'une prescription juridique touche de près ou de loin l'affaire, pour que celle-ci sorte de la compétence particulière.

Mais l'application de cette règle peut être d'une importance minime pour la solution de l'affaire. Et ainsi, la recommandation du Conseil, quoique conforme à la prescription de droit existante, pourrait différer sensiblement d'une sentence juridique. C'est pour autant que la règle juridique n'est pas applicable, que le Conseil recommande la solution la « plus équitable et la plus appropriée à l'espèce ».

De ce que nous avons constaté, il découle que la tâche du Conseil sera toujours juridique, au moins en partie. C'est là une des critiques les plus sérieuses que l'on puisse adresser au système établi par le Pacte. Aussi a-t-on vu se produire maintes tentatives de faire transférer cette fonction du Conseil à une

commission indépendante, composée exclusivement de juristes. Tentatives qui, jusqu'à présent, n'ont pas abouti (13).

Les constatations que nous avons faites sont également d'importance pour une autre question que nous avons traitée dans le chapitre II de cette étude. A cet endroit, nous avons rejeté l'idée que le Pacte, tout en faisant une distinction entre les conflits juridiques et les conflits politiques, imposerait la solution judiciaire pour la première catégorie. Les partisans de cette opinion considèrent comme conflits juridiques ceux qui sont régis par une règle de droit international. Or, comme nous l'avons démontré, la compétence du Conseil ne s'étend pas non plus au delà de cette catégorie. C'est là précisément ce que stipule le paragraphe 8 de l'article 15. Si tous ces conflits devaient être soumis à l'arbitrage ou à un règlement judiciaire, le Conseil ne serait jamais compétent et l'article 15, réglant la procédure et la compétence du Conseil, perdrait toute signification. Le Pacte n'aurait imposé qu'une seule méthode de solution : la méthode judiciaire.

Ainsi, nous voyons que l'interprétation que nous avons donnée du paragraphe 8 vient à l'appui de la thèse défendue par nous au chapitre II, à savoir que les parties en litige peuvent choisir librement pour la solution de leur conflit entre la méthode judiciaire et celle de la médiation.

§ 3. — *Conséquences
d'une déclaration de compétence injustifiée
du Conseil.*

Une autre question encore se pose à propos de l'Avis de la Cour. Il est dit dans cet Avis : « Si les titres particuliers invoqués par l'Etat faisant appel à l'exception, sont de nature à permettre la conclusion provisoire qu'ils p e u v e n t avoir une

(13) Les suggestions faites par les pays scandinaves aux quatre premières Assemblées de la Société des Nations visaient l'institution d'une commission de conciliation indépendante. Cf. également la proposition de M. Hartzfeld : *Een Conciliatie-Bureau bij den Volkenbond.*

importance juridique pour le différend — la disposition du paragraphe 8 de l'article 15 cesse d'être applicable et l'on sort du domaine exclusif, pour entrer dans le domaine régi par le droit international (14). »

Mais que se passera-t-il, si le Conseil constate au cours de son examen destiné à la préparation de la recommandation, que, contrairement à ce que l'on avait prévu, ces titres n'ont pas d'importance juridique pour la solution du différend ?

Ce cas est possible, puisque la conclusion provisoire du Conseil déclare simplement que le titre invoqué peut avoir une importance pour l'affaire, et non qu'il l'a réellement. C'est d'ailleurs la seule constatation que le Conseil puisse faire dans cette phase préparatoire du procès. Une constatation plus absolue exigerait un examen du fond du litige, ce qui, dans cette phase, est interdit au Conseil. Que devra faire le Conseil dans ce cas ? Devra-t-il donner sa recommandation malgré qu'il se soit à tort déclaré compétent ? Ou devra-t-il, aussitôt la constatation faite, se retirer de l'affaire et la laisser à la libre réglementation des Etats ? A première vue, les termes de l'Avis de la Cour semblent faire admettre la première solution ; en effet, il déclare formellement que si, selon la conclusion provisoire, le titre peut avoir une importance juridique, « la disposition du paragraphe 8 cesse d'être applicable ». Mais l'Avis ajoute que, dans ce cas, l'affaire entre dans le domaine régi par le droit international. Or, cela n'arrivera que lorsque le titre invoqué concerne réellement l'affaire en litige. Si le titre invoqué n'a pas d'importance pour l'affaire en litige, celle-ci ne peut être entrée dans le domaine régi par le droit international.

D'ailleurs, si le Conseil pouvait donner, le cas échéant, une recommandation dans une affaire portant sur une matière pour laquelle il n'existe pas de règle de droit international, on ne pourrait plus parler d'une compétence de l'Etat particulier. On ne pourrait plus dire que l'Etat dispose du droit de régler

(14) *Avis consultatif*, N° 4, p. 26 .

librement une certaine catégorie de matières, puisqu'il n'aura ce droit que pour autant qu'il n'en sera pas empêché par le Conseil. Ainsi, la souveraineté dans son sens le plus faible, à savoir le droit de régler librement les matières sur lesquelles il n'existe pas de règle de droit, aurait disparu. En principe, toute matière pourrait être soumise à une recommandation du Conseil et aucune matière ne serait plus réservée à la compétence exclusive de l'Etat particulier.

Enfin, la conception qui reconnaîtrait au Conseil le droit de donner une recommandation dans certains cas où il n'existe pas de règle de droit touchant la matière, serait en contradiction avec le texte même du paragraphe 8, qui parle d'une compétence exclusive de l'Etat. Or, si les matières non régies par le droit international étaient, en certains cas, réglées par le Conseil, il n'existerait pas de compétence exclusive. Ce ne serait même qu'une compétence secondaire : l'Etat serait compétent pour autant que le Conseil ne s'est pas attiré la matière.

Il nous semble donc logique et en accord avec le système du Pacte que le Conseil se désintéresse de l'affaire dès le moment où il constate que la règle envisagée n'a pas d'importance pour l'affaire. Il pourra se borner, dans ce cas, à constater le fait dans un rapport suivant les prescriptions du paragraphe 8, mais sans recommander de solution.

§ 4. — *Conclusion.*

A la fin de la présente étude, il nous reste à nous rendre compte de la signification générale qu'a pour le Pacte l'interprétation que nous avons donnée du paragraphe 8 de l'article 15. Nous avons constaté que les affaires qui sont laissées à la compétence exclusive de l'Etat, sont celles portant sur les matières qui ne sont en aucune façon régies par le droit international. Il est vrai que les Etats peuvent soumettre mêmes ces affaires à l'arbitrage ou à un règlement judiciaire, qu'ils doivent, avant de recourir à la guerre, attendre la

tentative de médiation du Conseil, mais ils resteront toujours libres de résoudre ces affaires de la manière qu'ils désirent et ne seront jamais liés par une décision ou par un rapport quelconque. S'il y a des matières que les membres de la Société ne sont pas entièrement libres de régler comme ils le désirent, c'est que ces matières sont réglées par le droit. Ainsi, nous voyons que le Pacte repose sur le principe qu'il ne peut y avoir atteinte à la liberté des Etats que là où il existe une règle de droit. C'est le droit qui est opposé par le Pacte à la liberté et non la volonté de la communauté, ni l'arbitraire de la majorité. Cela est parfaitement en accord avec l'idéal de M. Wilson, qui avait déclaré : « What we seek is the reign of law. » Il est vrai que ce règne du droit n'est pas absolument garanti par le Pacte, qu'au contraire les prescriptions du Pacte sont insuffisantes pour atteindre le but. Mais en principe, il est reconnu que c'est le droit qui doit limiter la liberté, et même que ce droit doit primer la liberté.

Ainsi, le développement de la Société des Nations est intimement lié à celui du droit international. Mais sur ce point, il existe une grande divergence d'opinion. L'affaire du « Lotus » a démontré jusqu'à quel point différaient les conceptions du droit international. La Cour Permanente de Justice Internationale, à laquelle l'affaire a été soumise, s'est prononcée par 7 voix contre 5 en faveur d'une conception étroite et positive du droit international.

[« L'expression « principes de droit » ne peut être conçue] autrement que comme signifiant les principes en vigueur entre toutes les nations indépendantes et qui, partant, s'appliquent au même titre à toutes les parties contractantes. »

Et plus loin : « Car c'est seulement dans les précédents de cette nature que pourrait se manifester, le cas échéant, l'existence d'un principe général applicable à l'espèce » (15).

(15) Publications de la Cour Permanente de Justice Internationale, Série A. N° 10, pp. 16 et 21.

Ainsi conçu, l'étendue du droit international est très bornée. le jugement dans l'affaire du « L o t u s » même l'a démontré. Le maintien de la paix mondiale dépend donc entièrement du développement du droit international. C'est sur ce point que doivent fixer leur attention tous ceux qui se consacrent à l'idéal international. D'ailleurs, il est hors de doute qu'il se produit un développement du droit international : d'une part, par le travail de la Commission pour la codification et par la jurisprudence de la Cour Permanente de Justice Internationale ; d'autre part, par l'intensification des contacts économiques et politiques internationaux, qui conduit à la formation de la coutume.

C'est le grand mérite du Pacte de ne pas anéantir la liberté en donnant un pouvoir arbitraire à quelque organe central ou en permettant à une majorité d'imposer sa volonté. Toute atteinte à la liberté, du moment qu'elle ne se fonde pas sur le droit, prend le caractère d'une oppression.

La liberté ne doit être limitée que par le droit. C'est là la véritable signification du paragraphe 8 de l'article 15 .

La difficulté restera de savoir jusqu'à quel point le droit peut limiter la liberté. C'est là un problème qui restera toujours actuel.

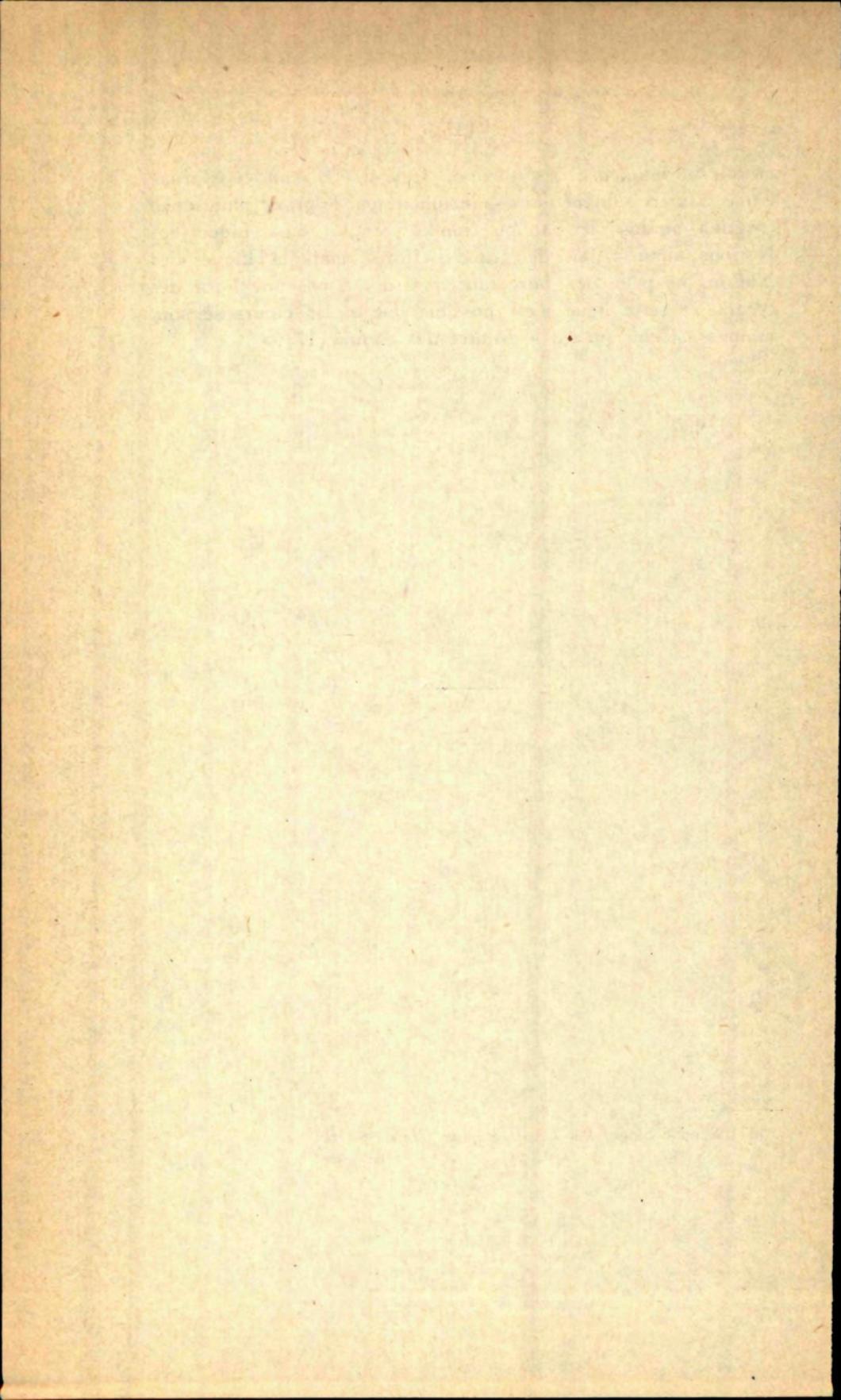
Comme le dit M. Muir : « Now it is obvious that the claims of Law and Liberty, those twin presiding goddesses of western civilisation must often come in conflict ; indeed the unending conflict between them is the heart and essence of western history (16). »

D'ailleurs, en dehors du droit il ne saurait exister de liberté véritable. La liberté nationale aussi bien que la paix internationale dépendent donc de l'extension et de la force intrinsèque du droit. Mais l'extension et la force intrinsèque du droit dépendent à leur tour de la survivance des principes moraux. Ainsi, tout le problème international dépend de la vie intérieure,

(16) Ramsay Muir, *Nationalism and Internationalism*, p. 20.

morale et religieuse des hommes. Cela a été senti et exprimé d'une manière sublime dans sa simplicité par le grand philosophe chrétien hindou, le Sadhou Sundar Singh : « La Ligue des Nations aussi a fait de grands efforts, mais la Ligue des Nations ne peut rien faire tant qu'il n'y a pas une ligue des cœurs, et cette ligue n'est possible que si les cœurs se sont donnés à Celui qui est le Maître des cœurs (17). »

(17) Sundar Singh, *Par Christ et pour Christ*, p. 86.



LISTE DES OUVRAGES CITÉS

- R. S. Baker, *Woodrow Wilson and World Settlement*, 1922.
- F. de la Barra, *Médiation et Conciliation*, Cours de l'Académie de Droit international, 1925.
- Ch. Beudant, *Le Droit individuel et l'Etat*, 1920. 3^e éd.
- J. L. Brierly, *Matters of domestic Jurisdiction* (8 art. 15), *British Yearbook* 1925.
- H. A. Colyn, *La Décision de la Société des Nations concernant les Iles d'Aland*, 1923.
- L. Duguit, *Traité de Droit constitutionnel*, tome I, 2^e éd., 1921.
- Ch. Dupuis, *L'Organisation internationale et la Notion de Souveraineté*, 1919.
- P. Fauchille, *Traité de Droit international public*, 7^e ed.
- C. G. Fenwick, *The Scope of domestic Questions in international Law*, 1925. *American Journal of International Law*, p.p. 143 à 147.
- Hugo Grotius, *De jure belli ac pacis*.
- F. Geny, *Science et Technique en Droit privé positif*, vol. I, 3^e éd. 1925.
- W. E. Hall, *A treatise on international Law*, 8^e ed. 1924.
- C. A. J. Hartzfeld, *Een Conciliatie-Bureau bij den Volkenbond*, 1927.
- G. Jellinek, *Allgemeine Staatslehre*, 4^e Auflage, 1922.
- D. J. Jitta, *La Rénovation du Droit international*, 1919.
- H. Krabbe, *Die Moderne Staats-Idee*, 1919.
- A. Kuyper, *Antirevolutionaire Staatskunde*, 1917.

- C. A. Kluyver, *Documents on the League of Nations*, 1920.
- H. Lammasch, *Handbuch des Völkerrechts*, 3^e abt. Die Lehre von der Schiedsgerichtbarkeit in Ihre ganze Umfange.
- R. Lansing, *Notes on Sovereignty from the Standpoint of the State and of the World*, 1921.
The Peace Negotiations, A personal Narrative, 1921.
- H. C. Lodge, *The Senate and the League of Nations*, 1925.
- G. von Magyary, *Die Internationale Schiedsgerichtbarkeit im Völkerbunde*, 1922.
- P. Mariotte, *Les Limites actuelles de la Compétence de la Société des Nations* (art. 15 §§ 7 et 8 du Pacte), 1926.
- Ramsay Muir, *Nationalism and Internationalism*.
- A. Mulder, *L'Arbitrage international et les Différends politiques*, *Revue de Droit International*, 1925 p.p. 83 et suiv.
- N. Politis, *L'Avenir de la Médiation*, *Revue générale de Droit International*, 1910.
La Justice internationale, 1924.
Les Nouvelles Tendances du Droit international, 1927.
- Sir F. Pollock, *The League of Nations*, 2^e ed. 1922.
- R. Redslob, *Histoire des grands Principes du Droit des Gens*, 1923.
- P. Renouvin, *Les Origines immédiates de la Guerre*, 1925.
- Th. Roosevelt, *The great Adventure*, Present-day studies in American nationalism, New-York, 1919.
- G. Scelle, *Le Pacte des Nations et sa Liaison avec le Traité de Paix*, 1919.
L'Elaboration du Pacte, Les Origines et l'Œuvre de la Société des Nations, 1923.
- W. Schücking, *Das Völkerrechtliche Institut der Vermittlung*, Publications de l'Institut Nobel norvégien, tome 5, 1923.
- W. Schücking und H. Wehberg, *Die Satzung des Völkerbundes*, 2^e Auflage, 1924.

- J. B. Scott, *Sovereign States and Suits before arbitral Tribunals and Courts of Justice*, 1925.
- K. Strupp, *Theorie und Praxis des Völkerrechts*, 1925.
- W. Sukiennicki, *La Souveraineté des Etats en Droit international moderne*, 1927.
- W. H. Taft, *Papers on the League of Nations*, 1920.
- Temperley, *A History of the Peace Conference of Paris*.
- E. Titeano, *La Compétence de la Société des Nations et la Souveraineté des Etats*, 1925.
- H. von Treitschke, *Politik*, Vorlesungen gehalten an der Universität zu Berlin, 5^e Auflage, 1922.
- H. Triepel, *Völkerrecht und Landesrecht*, 1899.
- A. Verdross, *Die Verfassung der Völkerrechtsgemeinschaft*, 1926.
- P. de Vineuil, *Les Leçons du Quatrième Avis consultatif de la Cour Permanente de Justice internationale*, *Revue de Droit International et de Législation comparée*, 1923, pp. 291 et s.
- W. van der Vlugt, *La Question des Iles d'Aland*, 1920.
- W. Zevenbergen, *Formeele Encyclopædie der Rechtswetenschap*, 1925.
- Publications de la Cour Permanente de Justice internationale.*
Série A. N^o 10.
Série B. N^o 4 et N^o 12.
Série C. N^o 2.
- Société des Nations, Journal Officiel.*
-

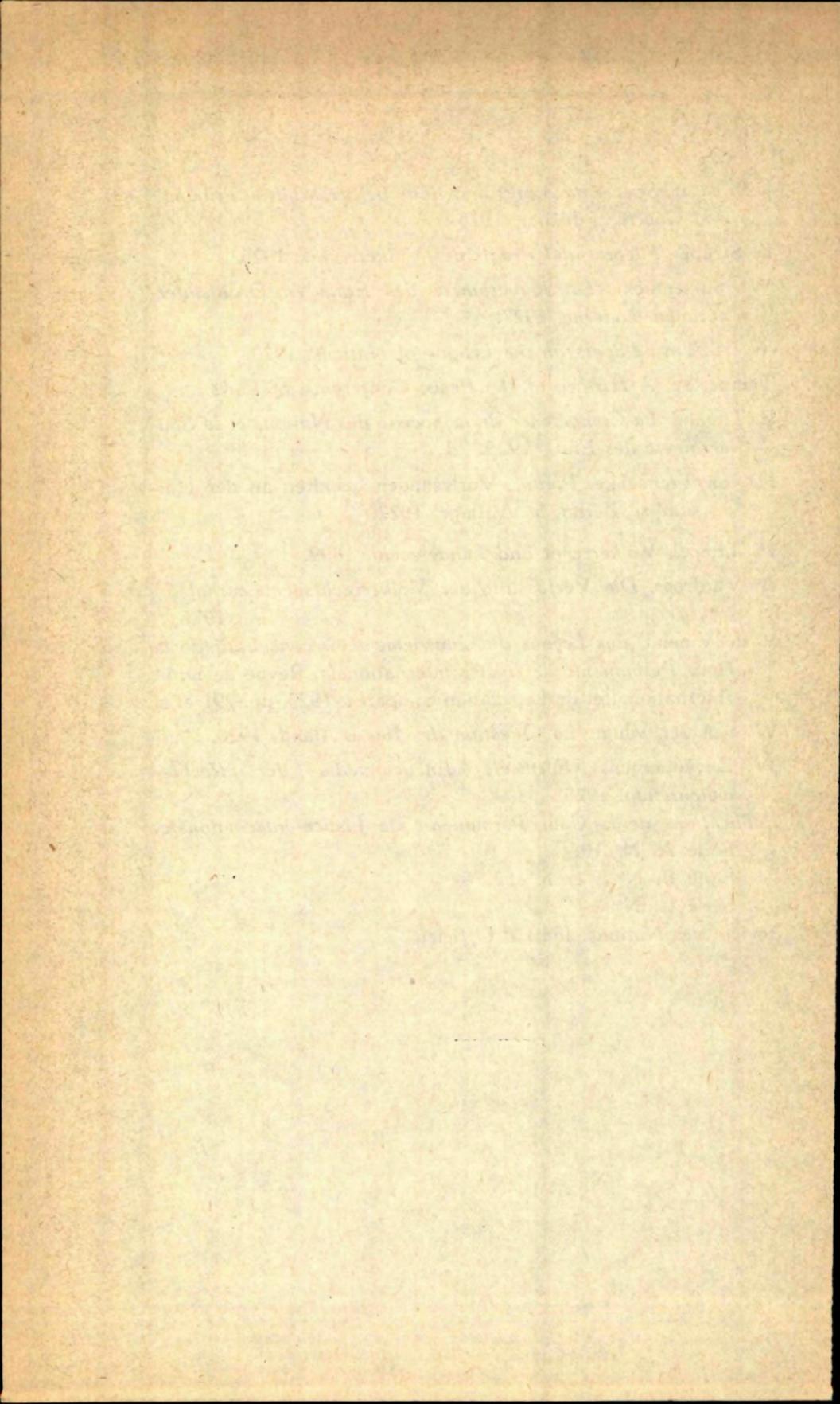


TABLE DES MATIÈRES

Introduction	9
------------------------	---

CHAPITRE PREMIER

De l'Organisation Internationale et du Règlement des Conflits	11
§ 1. — <i>Les trois formes d'organisation internationale.</i>	11
§ 2. — <i>Méthodes pour le règlement des différends internationaux</i>	14
§ 3. — <i>Méthodes prévues dans les projets de Pacte.</i>	17

CHAPITRE II

La Solution des Conflits selon le Pacte	21
§ 1. — <i>La juxtaposition de la méthode juridique et de la méthode de médiation</i>	23
§ 2. — <i>La distinction entre les conflits juridiques et les conflits politiques</i>	26
§ 3. — <i>Les deux phases devant le Conseil</i>	32

CHAPITRE III

Histoire de l'Insertion du Paragraphe 8.	38
§ 1. — <i>Les critiques concernant le projet de Pacte aux Etats-Unis</i>	38
§ 2. — <i>Les modifications à apporter au projet de Pacte</i>	43
§ 3. — <i>La proposition de M. Taft</i>	45
§ 4. — <i>Conclusions.</i>	50

CHAPITRE IV

Le Paragraphe 8 de l'Article 15.	51
§ 1. — <i>Importance de la clause contenue dans le paragraphe 8 de l'article 15</i>	51
§ 2. — <i>L'unanimité est-elle requise pour la reconnaissance de l'exception par le Conseil?</i>	53
§ 3. — <i>Le sens du mot « compétence » dans le paragraphe 8</i>	57
§ 4. — <i>La différence entre les textes français et anglais</i>	60

CHAPITRE V

La Question des Iles d'Aland et le Paragraphe 8 de l'Article 15	62
§ 1. — <i>Historique de l'affaire.</i>	62
§ 2. — <i>Les opinions concernant le paragraphe 8</i>	64
§ 3. — <i>Les deux conceptions opposées</i>	70

CHAPITRE VI

Le Différend Franco-Britannique	72
§ 1. — <i>Historique de l'affaire.</i>	73
§ 2. — <i>La question de la compétence devant la Cour.</i>	78
§ 3. — <i>L'Avis de la Cour</i>	84
§ 4. — <i>La méthode d'interprétation suivie par la Cour</i>	92

CHAPITRE VII

Les Leçons du Quatrième Avis de la Cour	97
§ 1. — <i>Tentative de délimiter la sphère de la compétence exclusive au moyen de la notion de souveraineté</i>	99
§ 2. — <i>Tentative de délimiter la sphère de la compétence exclusive au moyen de la notion des éléments vitaux</i>	101

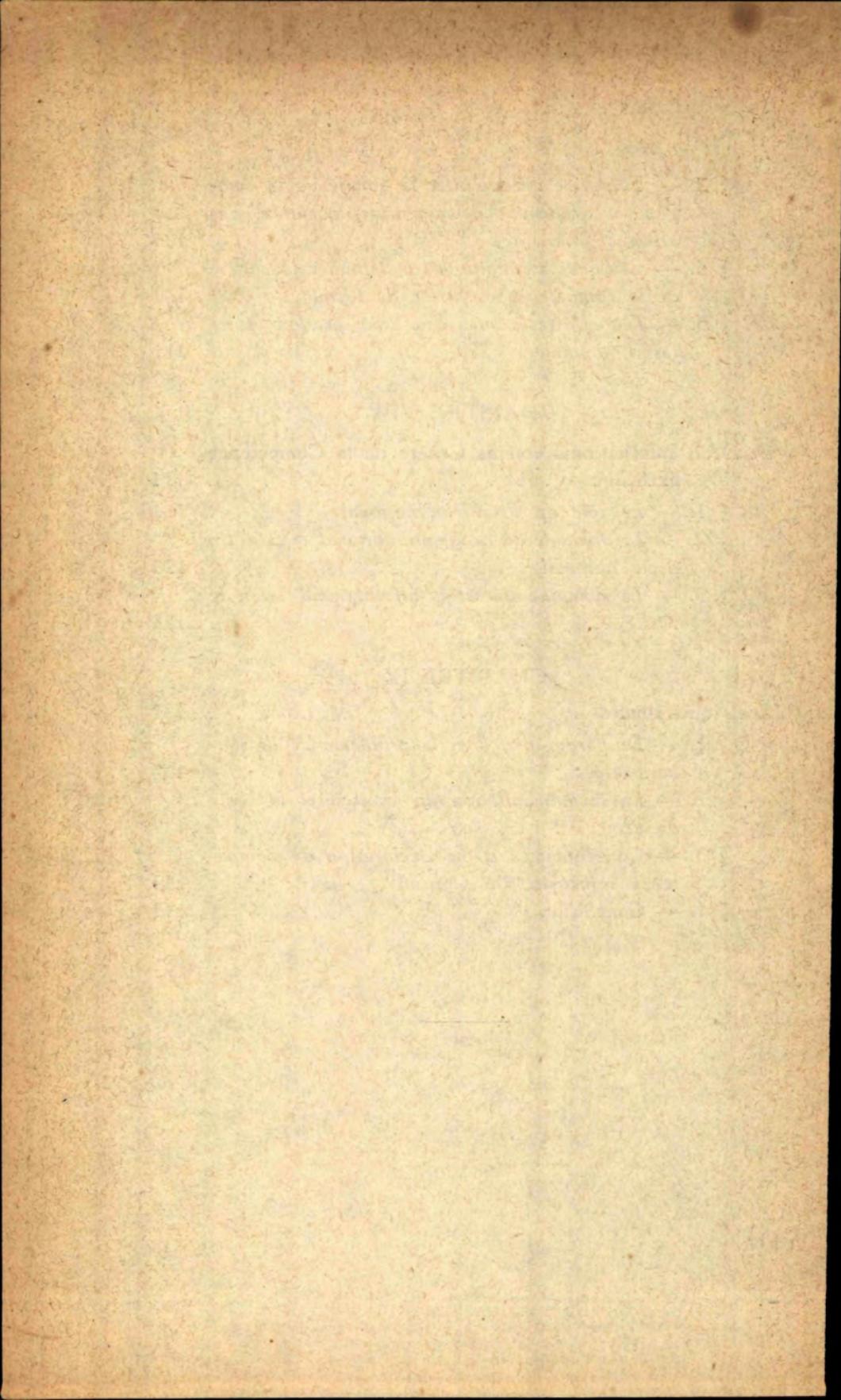
§ 3. — Tentative de délimiter la sphère de la compétence exclusive au moyen de la notion des affaires intérieures	104
§ 4. — Critique des tentatives à délimiter la sphère de la compétence exclusive de l'Etat	109
§ 5. — Les affaires concernant l'immigration et les tarifs douaniers	111

CHAPITRE VIII

Le Droit International comme Critère de la Compétence exclusive	114
§ 1. — Le rôle du droit international	114
§ 2. — Le domaine du droit international et celui du droit national	123
§ 3. — Le domaine du droit international selon le Pacte	128

CHAPITRE IX

Remarques finales	132
§ 1. — Le paragraphe 8 et le problème de la souveraineté	132
§ 2. — La recommandation du Conseil et la règle de droit	139
§ 3. — Conséquences d'une déclaration de compétence injustifiée du Conseil	142
§ 4. — Conclusion	144



Mr. A. van Deth

Speelreixigerlaan, 11
Stoekel-bij-Brussel

